

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutusohjelma

Janne Varonen

TARJOUSTEN VERTAILUPERUSTEET JULKISISSA  
HANKINNOISSA

Opinnäytetyö  
Joulukuu 2016



**OPINNÄYTETYÖ**  
**Joulukuu 2016**  
**Liiketalouden koulutusohjelma**

Tikkarinne 9  
80200 JOENSUU  
p. +358 13 260 600

Tekijä  
Janne Varonen

Nimeke  
Tarjousten vertailuperusteet julkisissa hankinnoissa

**Tiivistelmä**

Tässä opinnäytetyössä käsitellään julkisten hankintojen kilpailutuksessa käytettäviin tarjousten vertailuperusteisiin liittyviä tekijöitä ja niiden arviointia. Työssä tutkitaan, millä tavalla julkisissa hankinnoissa tulee käyttää ja arvioida vertailuperusteita, että ne eivät ole hankintasäännösten vastaisia.

Tutkimusmenetelmänä työssä käytettiin lainopillista kirjoituspöytätyöskentelyä. Työssä esitettyihin tutkimuskysymyksiin pyrittiin löytämään vastaus käyttämällä voimassa olevia oikeuslähteitä. Oikeuslähteinä käytettiin lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta.

Kun julkiselle hankinnalle asetetaan vertailuperusteita, tulee ottaa huomioon julkisille hankinnoille lainsäädännössä määritellyt oikeusperiaatteet. Vertailuperusteiden tulee olla syrjimättömiä ja tasapuolisia, liittyä hankinnan kohteeseen sekä tuottaa taloudellista arvoa hankintayksikölle. Nämä oikeusperiaatteet tulee ottaa huomioon myös vertailuperusteiden vertailua tehtäessä.

Kieli  
suomi

Sivuja 52

**Asiasanat**

julkinen hankinta, vertailuperusteet, laki julkisista hankinnoista



**THESIS**  
**December 2016**  
**Degree Program in Business Economics**  
Tikkarinne 9  
80200 JOESUU  
FINLAND  
p. + 358 13 260 600

Author  
Janne Varonen

Title  
The Use of Comparison Criteria of Tenders in Public Procurements

#### Abstract

This thesis focuses on comparison criteria related to public procurements and how to compare those comparison criteria with each other. This thesis researches ways to use and evaluate comparison criteria so that they are not contrary to the Act on Public Contracts in public procurements.

This thesis was done by using the methods of legal desk research. The research questions asked in this thesis were answered with help of valid sources of law. The sources of law used in this thesis were the Finnish legislation, legal praxis and legal theory.

The principles of public contracts defined in the Act on Public Contracts have to be taken into account when comparison criteria is used to describe the procurement in public procurements. The comparison criteria have to ensure equality and non-discriminatory. They also have to be linked to the object of the contracts and have economic value to the contract authority. These principles have to also be taken into consideration when comparing these criteria.

Language

Finnish

Pages 52

Keywords

public procurement, comparison criteria, Act on Public Contracts

## Sisältö

1	Johdanto .....	5
2	Julkiset hankinnat .....	7
2.1	Kynnysarvot .....	8
2.2	Oikeusperiaatteet ja hankintamenettelyt .....	9
2.3	Hankintaprosessi .....	14
3	Vertailuperusteet julkisissa hankinnoissa .....	18
3.1	Tekniset eritelmät .....	19
3.1.1	Ympäristöominaisuudet teknisinä eritelminä .....	22
3.1.2	Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset vaatimukset teknisinä eritelminä .....	23
3.1.3	Innovaatioiden edistäminen hankinnoissa .....	25
3.1.4	Syrjivät tekniset eritelmät .....	27
3.2	Vertailuperusteet .....	31
3.2.1	Vertailuperusteiden liittyminen hankinnan kohteeseen .....	32
3.2.2	Syrjimättömyys ja objektiivisuus .....	33
3.2.3	Vertailuperusteiden liittyminen taloudellisuuteen .....	34
3.2.4	Valinnanvapauden rajoittaminen .....	35
3.2.5	Tarjoajan ja tarjousten vertailuperusteiden erottaminen .....	37
3.2.6	Hinnan käyttäminen vertailuperusteena .....	38
3.3	Painotus ja pisteytys .....	40
3.4	Tarjousten vertailu .....	42
4	Pohdinta .....	44
	Lähteet .....	50

## 1 Johdanto

Laki julkisista hankinnoista (348/2007, jäljempänä hankintalaki) säätelee valtion, kuntien ja hankintayksiköiden hankintojen kilpailuttamista. Hankintalain tarkoituksena on julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden hankintojen edistäminen sekä yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisten mahdollisuuksien turvaaminen osallistua julkisten hankintojen tarjouskilpailutuksiin. (Hankintalaki 1 §.) Hankintalaki perustuu hankintadirektiiviin (2004/18/EY). Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden osalta noudatetaan lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007, jäljempänä erityisalojen hankintalaki), joka perustuu erityisalojen hankintadirektiiviin (2004/17/EY). Julkinen hankinta voi olla tavaroiden ja palvelujen ostaminen, vuokraaminen, osamaksulla ostaminen, leasing sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakan toteuttaminen. Hankintaa ei ole sellainen työsuoritus tai tuotanto, jonka hankintayksikkö toteuttaa organisaation sisällä omana työnään. (Suomen Kuntaliitto 2015.) Julkiset hankinnat ovat vastikkeellisia kirjallisia sopimuksia, jotka solmitaan hankintalaissa mainitun hankintayksikön ja toimittajan välille (Pekkala & Pohjoinen 2015, 21).

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen on menettely, jossa hankintayksikkö ilmoittaa hankintalain edellyttämällä tavalla julkisesti tulevasta hankinnasta. Ilmoitusta tarkoittaa tarjouspyyntö, jossa kerrotaan tarkemmin hankinnan kohteesta ja perusteista, joilla tarjous valitaan. Kilpailuttamisen tulee tapahtua siten, että mahdollisimman monet voivat osallistua tarjouskilpailuun. Hankintalain edellyttämällä tavalla kilpailuttamalla mahdollistetaan hinta-laatusuhteeltaan mahdollisimman edullisten tuotteiden, palveluiden ja urakoiden ostaminen. Kilpailuttamisella pyritään myös lisäämään tarjolla olevia vaihtoehtoja. (Pekkala & Pohjoinen 2015, 21–22.)

Hankintayksikön on hyväksyttävä se tarjous, joka on hinnaltaan halvin tai hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaistaloudellisen edullisuuden määrittämisessä voidaan käyttää monia erilaisia vertailuperusteita (Hankintalaki 62.1 §.) Kriteereiden käytössä

hankintayksikön tulee kuitenkin huomioida hankintalain periaatteet sekä määritellä kriteerit tarpeeksi selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti.

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan julkisten hankintojen kilpailutuksessa käytettävien tarjouksille asetettavien vertailuperusteiden käyttöä ja vertailua. Hankintalaissa määritellyillä hankinnan kohteen teknisillä eritelmillä on suuri vaikutus vertailuperusteiden käyttöön. Opinnäytetyössä pyritään selvittämään hankintayksikön näkökulmasta, millaisia vertailuperusteita julkisissa hankinnoissa voidaan hankintalain ja oikeuskäytännön perusteella käyttää eri hankintamenettelyissä ja kuinka näitä vertailuperusteita tulee vertailla keskenään. Opinnäytetyössä käydään läpi myös hankinnoissa sovellettavat kynnysarvot, hankintamenettelyt ja hankintaprosessi pääpiirteissään. Tällä pyritään esittämään kokonaiskuvaa hankintojen tekemiseen vaikuttavista asioista ja siitä, miten vertailuperusteet niihin liittyvät. Opinnäytetyön aihe on rajattu koskemaan hankintalaissa määriteltyjä julkisia tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita. Eritysalojen hankintalain piiriin kuuluvia hankintoja ei tässä opinnäytetyössä käsitellä.

Opinnäytetyön aihetta voidaan pitää yhteiskunnallisesti tärkeänä, koska Suomen julkisilla varoilla tehdään hankintoja vuosittain noin 35 miljardilla eurolla (Pekkala & Pohjoinen 2015, 22). Vuonna 2015 julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmä HILMAssa julkaistiin tilastojen mukaan yhteensä n. 18 000 hankintailmoitusta, joiden arvo oli yhteensä n. 24 miljardia euroa. (Hankintailmoitukset 2016a). Sen takia on tärkeää, että hankinnat kilpailutetaan hankintalain edellyttämällä tavalla ja vertailuperusteiden käyttö säännösten mukaan on osa tätä. Oikeaoppisella laatukriteereiden käytöllä olisi mahdollista myös vähentää markkinaoikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien valitusten määrää ja näin saada tuomioistuinten ja hankintayksiköiden toiminnasta tehokkaampaa. Julkisista hankinnoista tehtävät valitukset työllistävät markkinaoikeutta vuosittain eniten. Vuonna 2015 markkinaoikeuteen saapui ratkaistavaksi 905 asiaa, joista julkisia hankintoja koskevia hankintavalituksia oli 521. (Markkinaoikeus 2015). Eduskunnan edellyttämä tavoiteaika asian käsittelylle markkinaoikeudessa on kuusi kuukautta. (TaVM 2/2010 vp, 4).

Suomessa on valmisteilla hankintalain kokonaisuudistus, josta hallitus teki esityksen eduskunnalle 22.6.2016. Tämä kokonaisuudistus perustuu Euroopan parlamentin ja komission hankintadirektiiviin 2014/24/EU. Uusi hankintalaki ei kuitenkaan ole vielä tullut voimaan, eikä hankintadirektiiviäkään vielä noudateta kokonaisuudessaan. Ylen uutisen mukaan uusi hankintalaki on tämän opinnäytetyön kirjoittamisen aikaan eduskunnan käsittelyssä ja saattaa tulla voimaan vielä tämän vuoden puolella (Yle 2016). Merkittävistä hankintadirektiivin ja uuden kansallisen lainsäädännön voimaan tulosta johtuvista muutoksista mainitaan siltä osin kuin sillä on merkitystä käsiteltävän aiheen kannalta. Tässä opinnäytetyössä käsitellään hankintoihin liittyviä asioita pääasiassa voimassa olevien säädösten mukaan.

Opinnäytetyön tutkimusmenetelmänä on lainopillinen kirjoituspöytä tutkimus. Lainoppi eli oikeusdogmatiikka rakentuu voimassa olevista oikeuslähteistä, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestysääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Keskeisimpänä tutkimusongelmana lainopissa on selvittää, mikä voimassa olevan oikeuden sisältö on kulloinkin käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainopin toinen keskeinen tehtävä on tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Jäsentäminen auttaa hahmottamaan kokonaiskuvaan oikeudellisista järjestelyistä ja niiden välisistä keskinäissuhteista ja sen avulla oikeusjärjestyksen sisältöön tutustuja löytää etsimänsä säännökset. (Husa, Mutanen & Pohjonen 2008, 20–21.) Oikeuden sisällöstä informaatiota sisällään pitäviä lähteitä kutsutaan oikeuslähteiksi. Oikeuslähteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan. Ryhmiä ovat vahvasti velvoittavat, heikosti velvoittavat sekä sallitut oikeuslähteet. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat laki ja maan tapa. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuimen ratkaisut. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat oikeustiede sekä oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit sekä arvot ja arvostukset. (Husa ym. 2008, 33.)

## **2 Julkiset hankinnat**

## 2.1 Kynnysarvot

Kynnysarvolla tarkoitetaan hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja mahdolliset optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat maksut ja palkkiot. (Hankintalaki 17 §.) Hankinnan arvo vaikuttaa siihen, miltä osin lainsäädäntö ja muut säädökset tulee ottaa huomioon hankinnan kilpailuttamisessa. Hankinnat luokitellaan arvonsa mukaan kolmeen eri ryhmään: kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin, kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin ja EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 58.)

EU-kynnysarvot perustuvat Euroopan parlamentin ja komission direktiiveihin. Hankinnan arvon ylittäessä EU-kynnysarvon tulee hankinnassa noudattaa direktiivien säännöksiä. (Hankintalaki 16.1 §.) Nämä poikkeavat jonkin verran kansallisesta lainsäädännöstä. EU-kynnysarvon ylittyessä on myös hankintailmoitus julkaistava koko Euroopan laajuisesti siten, että muutkin EU-jäsenvaltiot pystyvät mahdollisesti osallistumaan hankinnan toteuttamiseen. Euroopan komissio tarkastaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein ja julkaisee ne Euroopan unionin virallisessa lehdessä. (Hankintalaki 16.2 §.) Viimeisimmässä komission asetuksessa EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankintojen osalta 209 000 euroa ja rakennusurakoiden osalta 5 225 000 euroa. (Komission asetus N:o 2170/2015).

Kansallinen kynnysarvo vaikuttaa siihen, sovelletaanko hankintoihin kansallista lainsäädäntöä. Mikäli hankinnan arvo jää alle kansallisen kynnysarvon, hankintalaki ei sovelleta. (Hankintalaki 15.1 §.) Hankintayksiköt voivat siis toteuttaa kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat omien sisäisten hankintasääntöjen ja -ohjeiden mukaisesti (HE 50/2006 vp, 67). Eduskunnan talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 26/2006 vp, 3) kuitenkin todetaan, että hankinnan arvon jäädessä alle EU-kynnysarvon perustamissopimuksen säännökset ja periaatteet edellyttävät, että näihin hankintoihin hankintayksiköiden olisi turvattava tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä riittävä avoimuus. Kukin EU-jäsenvaltio voi



määrittää omat kansalliset kynnysarvot (Pekkala & Pohjonen 2015, 115). Nykyisessä lainsäädännössä kansallinen kynnysarvo on 30 000 euroa tavara- ja palveluhankintojen ja suunnittelukilpailujen osalta, 100 000 euroa sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä eräiden työvoimahallinnon koulutuspalveluiden osalta ja 150 000 euroa rakennusurakoiden osalta (Hankintailmoitukset 2016b).

Kynnysarvot tulevat osittain muuttumaan valmisteilla olevan uuden hankintalain myötä. Yksi merkittävistä muutoksista hankintayksiköiden kannalta tulee olemaan kansallisen kynnysarvon korottaminen tavara- ja palveluhankinnoissa. Hallituksen esityksessä kansallista kynnysarvoa on ehdotettu nostettavaksi tavara- ja palveluhankintojen osalta 60 000 euroon nykyisestä 30 000 eurosta. Myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva kansallinen kynnysarvo tulee todennäköisesti nousemaan. (HE 108/2016 vp, 37.)

Hankintalaissa määriteltyihin kynnysarvoihin liittyy hankintojen jakamisen kieltö. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintoja ei saa keinotekoisesti jakaa osiin siten, että sillä pyritään välttämään hankintalain säännösten noudattaminen. Tavara- ja palveluhankintoja ei myöskään saa yhdistää rakennusurakoihin tai muuten yhdistellä keinotekoisesti lain säännösten noudattamisen välttämiseksi. (Hankintalaki 20 §.)

## **2.2 Oikeusperiaatteet ja hankintamenettelyt**

Hankintayksikön on hankintoja tehdessään toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen sekä kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia yhdenvertaisesti ja syrjimättä (Hankintalaki 2 §). Näitä periaatteita on noudatettava hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. Avoimuusperiaate edellyttää, että hankinnasta ilmoitetaan julkisesti eikä sen tietoja salata. Tarjouskilpailun tuloksesta on myös ilmoitettava kaikille siihen osallistuneille ja tarjouskilpailun asiakirjojen on oltava lähtökohtaisesti julkisia. Suhteellisuusperiaatteella tavoitellaan sitä, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Myös tarjousmenettelyn ehtoihin ja tarjouspyynnön sisältöön ja niihin liittyvien vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa

hankinnan laatuun nähden. Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu tarkoittaa sitä, että tarjoajia ja ehdokkaita kohdellaan samalla tavalla kaikissa tarjousmenettelyn vaiheissa hankintaan kuulumattomista seikoista huolimatta. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi tarjoajan kansallisuus ja sijoittuminen jollekin tietylle paikkakunnalle. (HE 50/2006 vp, 47.) Nämä vaatimukset perustuvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen yleisiin oikeusperiaatteisiin ja Euroopan yhteisön EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (Pekkala & Pohjonen 2015, 35).

Julkisissa hankinnoissa käytettävät hankintamenettelyt on lueteltu hankintalain 5 §:n kohdissa 10–16. Näitä menettelyjä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, suorahankinta, kilpailullinen neuvottelumenettely, puitejärjestely ja suunnittelukilpailu. (Hankintalaki 5 §.) Uusimpia hankintamenettelyjä ovat sähköinen huutokauppa ja dynaaminen hankintajärjestelmä, joita säätelee laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä (698/2011). Hankinnoissa on käytettävä ensisijaisesti avointa menettelyä tai rajoitettua menettelyä. Muita lueteltuja menettelyjä hankintayksiköt voivat käyttää tietyin edellytyksin. Nämä edellytykset on lueteltu hankintalain 25–32 §:ssä. (Hankintalaki 24.1 §.) Hankintamenettelyt voidaan jaotella yksivaiheisiin menettelyihin, kaksivaiheisiin menettelyihin, neuvotteleviin menettelyihin ja dynaamisiin huutokauppoihin (Siikavirta 2015, 202). Menettelyissä on pieniä eroja riippuen siitä, ylittääkö hankinta EU-kynnysarvon vai ei. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tarjousten jättämisen määräaika on useimmiten pidempi kuin kansallisissa hankinnoissa. Menettelyt pysyvät kuitenkin hyvin pitkälti samoina, oli kyseessä sitten EU-hankinta tai kansallinen hankinta.

Yksivaiheiseen *avoimeen menettelyyn* voivat osallistua kaikki halukkaat tarjoajat. Avoimessa menettelyssä hankinnasta julkaistaan ilmoitus, jonka jälkeen yritykset pyytävät tarjousasiakirjat hankintayksiköltä, elleivät ne ole sähköisesti saatavilla. (Hankintalaki 5 §.) Hankintayksikkö voi myös lähettää tarjouspyynnön suoraan haluamilleen toimittajille (HE 50/2006 vp, 52). Hankinnan sisällöstä ei neuvotella tarjoajien kanssa. Tarjoajat tekevät tarjouspyynnön perusteella tarjouksen. Tämän jälkeen hankintayksikkö tarkastaa tarjoajien kelpoisuuden ja hylkää ne, jotka eivät täytä tarjoajille asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Tarjouksista valitaan paras tarjouspyynnössä ilmoitettujen vaatimusten perusteella.

(Pekkala & Pohjonen 2015, 230.) Avoimen menettelyn hankintamenettely on samanlainen sekä kansallisissa että EU-hankinnoissa (Eskola & Ruohoniemi 2011, 154).

*Rajoitetussa menettelyssä* hankinnasta julkaistaan ilmoitus, johon tarjoajat vastaavat lähettämällä osallistumishakemuksen (Hankintalaki 5 §). Hankintayksikön julkaisemassa ilmoituksessa tulee olla ilmoitettu perusteet, joilla tarjoajat valitaan ehdokkaiksi rajoitettuun menettelyyn. Hankintayksikkö lähettää varsinaisen tarjouspyynnön valituille tarjoajille. (HE 50/2006 vp, 52.) Tarjoajien valintaan käytettävät perusteet liittyvät yleensä taloudelliseen ja rahoitukselliseen asemaan, tekniseen suorituskyykyyn tai ammatilliseen pätevyyteen (Eskola & Ruohoniemi 2011, 159). Mikäli kaikki perusteet eivät mahdu hankintailmoitukseen, hankintayksikkö lähettää tarkemmat tiedot osallistumishakemuksen tekemistä varten kaikille ehdokkaaksi haluaville. Varsinaiseen tarjouskilpailuun valitaan ennakkoon määriteltä vähimmäis- tai enimmäismäärä tarjoajia. Tarjouksen sisällöstä ei tässäkään menettelyssä neuvotella tarjoajien kanssa. Tarjouksista valitaan paras samalla tavalla kuin avoimessa menettelyssä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 230.)

*Neuvottelumenettelyssä* toimittajat lähettävät hankintayksikön julkaiseman ilmoituksen perusteella osallistumishakemuksen ja näiden perusteella hankintayksikkö valitsee parhaat tarjoajat neuvottelumenettelyyn (Hankintalaki 5 §). Tarjoajien valintaan käytetään samanlaisia perusteita kuin rajoitetussa menettelyssä. Tarjoajien valinnan jälkeen hankintayksikkö lähettää tarjoajille neuvottelukutsun ja alkaa neuvotella niiden kanssa hankinnan sisällöstä. Neuvotteluja käydään kaikkien valittujen tarjoajien kanssa. Neuvotteluja voidaan käydä useasti ja tarjoajien määrää voidaan vähentää vaiheittain. (Hankintalaki 26 §.) Tarjoajia vähennettäessä voidaan käyttää ennalta ilmoitettuja valintaperusteita, jotka tarkentuvat neuvotteluissa. Tarjoajan soveltuvuuteen liittyviä perusteita ei tule käyttää enää tässä vaiheessa. (HE 50/2006 vp, 76.) Neuvotteluvaiheen päättyessä hankintayksikkö pyytää jäljellä olevilta tarjoajilta lopulliset tarjoukset, joista valitaan paras (Pekkala & Pohjonen 2015, 231).

*Kilpailullista neuvottelumenettelyä* voidaan käyttää monimutkaisissa hankinnoissa (Hankintalaki 29 §). Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttökohteita voivat olla esimerkiksi korkean teknologian hankkeet, liikenneinfrastruktuurihankkeet sekä hankinnat, joissa haetaan innovatiivisia ratkaisuja (HE 50/2006 vp, 79). Kilpailullinen neuvottelumenettely toimii pitkälti samalla tavalla kuin tavallinen neuvottelumenettely. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö voi julkaista ilmoituksen lisäksi hankinnan sisältöä koskevan hankesuorituksen tai alustavan tarjouspyynnön. (Hankintalaki 30 §.) Tarjoajien valinnan jälkeen käydään neuvotteluvaihe, jossa pyritään etsimään erilaisia ratkaisuja hankinnan toteuttamiseksi. Neuvottelut voivat koskea kaikkia sopimukseen liittyviä näkökohtia, esimerkiksi erilaisia teknisiin, oikeudellisiin tai rahoitussellisiin tekijöihin liittyviä näkökohtia. (HE 50/2006 vp, 80.) Neuvotteluvaiheen jälkeen pyydetään lopulliset tarjoukset ja tarjouksista valitaan paras (Pekkala & Pohjonen 2015, 231).

*Puitejärjestely* on kaksivaiheinen hankintamenettely, jossa tarjoajat ensin hyväksyvät puitejärjestelyyn käyttämällä avointa tai rajoitettua menettelyä (Hankintalaki 31 §). Mikäli hankintayksikkö on tehnyt puitejärjestelyn yhden toimittajan kanssa, tehdään puitejärjestelyyn perustuvat hankinnat valitulta toimittajalta ennalta vahvistettujen ehtojen mukaisesti. Jos puitejärjestelyssä on useampia toimittajia, tehdään hankinnat ennalta vahvistettujen ehtojen mukaisesti tai kilpailuttamalla ns. minikilpailutuksena puitejärjestelyyn valittujen toimittajien kesken. Puitejärjestelyyn perustuvassa minikilpailutuksissa puitejärjestelyyn valituille toimittajille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö, johon toimittajat tekevät tarjouksen. Tarjouksista valitaan paras ilmoitettujen perusteiden mukaan. (Hankintalaki 32 §.) Puitejärjestely sopii erityisesti hankintoihin, joissa tuotteet ja hinnat kehittyvät nopeasti eikä sitoutuminen kiinteisiin hintoihin ja ehtoihin ole taroituksenmukaista hankintayksikön kannalta (HE 50/2006 vp, 81).

*Suunnittelukilpailu* on menettely, jota hankintayksikkö voi käyttää esimerkiksi kaavoitukseen, kaupunkisuunnitteluun, arkkitehtuuriin, tekniseen suunnitteluun tai tietojenkäsittelyyn liittyvän suunnitelman hankintaan. Suunnittelukilpailun voittajan valitsee puolueeton tuomaristo. (Hankintalaki 5 §.) Suunnittelukilpailun osallistujien määrää voidaan rajoittaa käyttämällä ennalta ilmoitettuja perusteita

(Hankintalaki 33.2 §). Osallistujien rajoittaminen tulee tehdä selvillä ja syrjimättömillä perusteilla ottaen huomioon riittävän kilpailun syntyminen (HE 50/2006 vp, 82). Suunnittelukilpailussa hankinnasta julkaistaan ilmoitus, johon kaikki hakukkaat tarjoajat voivat osallistua (Pekkala & Pohjonen, 2015, 232).

*Suorahankinnan* käyttömahdollisuus on hyvin rajattu. Suorahankinnasta ei ole pakko julkaista hankintailmoitusta, vaan hankintayksikkö voi lähettää vapaamuotoisen tarjouspyynnön yhdelle tai useammalla yritykselle. Hankintayksikkö neuvottelee näiden toimittajien kanssa sopimuksen ehdoista. (Hankintalaki 5 §.) Perusteet suorahankinnan käyttämiselle on lueteltu hankintalain 27 §:ssä. Tarjous voidaan valita vapaasti (Pekkala & Pohjonen 2015, 231–232). Suorahankinnan edellytykset vastaavat EU-hankinnoissa noudatettavia edellytyksiä (Lukkarinen 2007, 150).

*Sähköinen huutokauppa* on kaksivaiheinen menettely, jota käytetään pääasias-  
sa tavanomaisten tavaroiden ostamisessa. Menettelyn kuluessa tarjoajat esittä-  
vät sähköisesti uusia alennettuja hintoja tai muita tarjouksen sisältämiä tekijöitä  
koskevia uusia arvoja. Tarjouksia saa tehdä vaan tietyn ajan ja tietty määrä.  
Tarjoukset arvioidaan ja valitaan automaattisesti. (Laki sähköisestä huutokau-  
pasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 2.1 §.) Listaus hankintamenette-  
lyistä, joihin sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää, on ilmoitettu sähköisestä  
huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä annetun lain 6 §:ssä.  
Sähköistä huutokauppaa voidaan käyttää vasta kilpailuttamisen viimeisessä  
vaiheessa. Sähköinen huutokauppa käynnistetään erityistä tietojärjestelmää  
käyttäen tarjousten arvioinnin jälkeen. Näin pyritään löytämään hankintayksiköl-  
le edullisin lopputulos uusia hintoja tai muita matemaattisesti mitattavia arvoja  
käyttäen. (HE 182/2010 vp, 12.)

*Dynaaminen hankintajärjestelmä* on täysin sähköinen hankintamenettely. Dy-  
naaminen hankintajärjestelmä on rajoitetun keston ajan avoin kaikille kelpoi-  
suusehdot täyttävälle tarjoajille, jotka ovat esittäneet tarjouspyyntöä vastaavan  
alustavan tarjouksen. (Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankin-  
tajärjestelmästä 2.1 §.) Dynaaminen hankintajärjestelmä on kaksivaiheinen  
hankintamenettely, jossa ensin valitaan tarjoajat alustavan tarjouksen perusteel-

la eräänlaiseen toimittajarekisteriin. Näiden toimittajien tulee täyttää hankintayksikön asettamat laatu- ja luotettavuuskriteerit. Mikäli hankintayksikkö saa uusia hyväksyttäviä alustavia tarjouksia, toimittajarekisteriä päivitetään. Kun hankintatarve on ajankohtainen, hankintayksikkö lähettää rekisterissä oleville toimittajille sähköisen tarjouspyynnön. Hankintapäätös tehdään sähköisten tarjousten perusteella. (TaVM 48/2010 vp, 3.)

## **2.3 Hankintaprosessi**

Hankintaprosessilla tarkoitetaan eri vaiheita, menettelytapoja ja käytäntöjä, jotka liittyvät julkisen hankinnan kilpailuttamiseen (Suomen Kuntaliitto 2016). Hankintaprosessi sisältää noin viisitoista vaihetta, jotka voidaan jakaa neljän suuren kokonaisuuden alle. Nämä neljä kokonaisuutta ovat hankinnan suunnittelu ja tarpeen kartoittaminen, hankintamenettely ja tarjoajien valinta, tarjousprosessi sekä sopimuskausi. Näihin kokonaisuuksiin sisältyvät vaiheet riippuvat hankinnan arvosta, luonteesta ja hankinnan toteuttamiseen valitusta hankintamenettelystä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121–122.)

Hankintaprosessi alkaa hankinnan suunnittelulla ja tarpeiden kartoittamisella. Hankintalain 2.2 §:n mukaan hankintayksikön on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintojen toteutus olisi mahdollisimman taloudellista ja suunnitelmallista. Hankinnat olisi toteutettava myös mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimen järjestämisellä tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö suunnittelee strategisesti hankintojen toteuttamisen tapoja. Nämä suunnitelmat voivat liittyä esimerkiksi hankintatoimen organisointiin sekä tapoihin, joilla hankinnat toteutetaan. Hallinnollisten kustannusten minimoimiseksi suositellaan hankintojen keskittämistä ja yhteishankintojen tekemiseen parhaiten soveltuvien hankintamenettelyjen käyttöä. (HE 50/2006 vp, 48.)

Hankintayksiköillä onkin yleensä määritelty hankintastrategia tai hankintaohjeet, joissa päätetään hankintojen tekemisen yleiset periaatteet (Pekkala & Pohjonen 2015, 24). Hankintastrategiassaan hankintayksiköiden tulisi kartoittaa esimer-

kiksi hankintojen tarve, menettelytavat, resurssit, lakisääteiset vaatimukset sekä laatu ja kustannustehokkuus. Hankintaohjeissa annetaan yleensä käytännönläheisempiä ohjeita hankintaprosessin toteuttamiseen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 108.) Hankintojen suunnitteluun ja tarpeiden kartoittamiseen liittyy myös markkinakartoituksen tekeminen. Hankintayksikkö selvittää markkinoiden tarjontaa omien tarpeidensa täyttämiseen esim. tekemällä tutustumiskäyntejä, käymällä infotilaisuuksissa ja tekemällä markkinoille tietopyyntöjä. Tällä tavalla hankintayksikkö voi löytää tavan toteuttaa hankinta, joka täyttää heidän tarpeensa parhaiten. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 74.) Hankintoja suunniteltaessa hankintayksikön on otettava myös huomioon, että hankintalaki mahdollistaa työ- ja sosiaalisten tekijöiden huomioimisen hankinnoissa (Oksanen, 2010, 10).

Hankintamenettelyn ja tarjoajien valinnan vaiheessa hankintayksikkö valmistelee hankinnasta tarjouspyynnön, jossa se erittelee tarkemmin hankinnan sisällön. Tarjouspyynnön valmisteluvaiheessa myös päätetään, millaisia laatukriteereitä ja hintakriteereitä käytetään hankinnan laadun varmistamiseksi. Tarjouspyynnön laatiminen on yksi hankintaprosessin tärkeimmistä vaiheista. Tarjouspyyntö on tehtävä kirjallisesti ja niin selkeäksi, että sen perusteella voidaan saada mahdollisimman paljon keskenään vertailukelpoisia tarjouksia (Hankintalaki 40.1 §). Tarjouspyyntö voi koostua useista asiakirjoista, jotka voivat koskea esimerkiksi hankintaa, tarjousmenettelyä tai tulevaa hankintasopimusta. Puutteet tarjouspyyntöjen sisällöissä on oikeuskäytännössä katsottu yhdeksi merkittävimmistä hankintamenettelyjä koskeviksi ongelmaksi. (HE 50/2006 vp, 86.) Tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksista on säädetty hankintalain 41 §:ssä. Valittu hankintamenettely vaikuttaa tarjouspyynnön yksityiskoh- taiseen sisältöön. (HE 50/2006 vp, 87.)

Hankinnasta on julkaistava hankintailmoitus työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä sähköisessä HILMA-järjestelmässä, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan (Hankintailmoitukset 2015). Hankintailmoituksessa selostetaan hankinnan sisältö ja tämän ilmoituksen perusteella yritykset voivat pyytää hankintayksiköltä tarjousasiakirjat tai ne voivat olla hankintailmoituksen liitteenä (Pekkala & Pohjonen 2015, 25). Uuden hankintadirektiivin myötä tähän

on tullut muutos EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen kohdalla. Uuden hankintadirektiivin mukaan hankintailmoituksen julkaisun yhteydessä kaikki tarjousasiakirjat täytyy olla suoraan saatavilla (2014/24/EU). Hankintamenettelystä riippuen tässä vaiheessa hankintayksikkö myös valitsee tarjoukilpailuun mukaan pääsevät yritykset sellaisissa hankintamenettelyissä, joissa tällainen on mahdollista.

Tarjousprosessissa tarjouspyyntöasiakirjat lähetetään tarjoajille, mikäli niitä ei ole julkaistu HILMA-ilmoituksen yhteydessä. Tarjoajat tekevät hankinnasta lisäkysymyksiä hankintayksikölle, yleensä tiettyyn määräaikaan mennessä ja hankintayksikkö vastaa näihin kysymyksiin. Tämän jälkeen tarjoajat jättävät tarjouksensa tarjouspyynnössä määriteltyn määräaikaan mennessä. Tarjousten jättämisen määräaikoja asetettaessa on huomioitava hankinnan laatu ja monitahoisuus sekä tarjousten laatimisen ja toimittamisen vaatima aika. Määräajan pituuteen vaikuttaa myös hankinnan arvo sekä hankinnassa käytettävä hankintamenettely. (Hankintalaki 36 §.) Mikäli tarjoaja jättää tarjouksensa vasta tarjousajan täyttymisen jälkeen, tarjoukset hylätään automaattisesti.

Tarjoukset avataan yhtä aikaa tarjousajan päätyttyä eikä tarjouksia saa lähtökohtaisesti muokata enää niiden avaamisen jälkeen. Tarjousten avaamisen jälkeen hankintayksikkö tarkastaa, että tarjouksen jättäneet tarjoajat täyttävät tarjoajille hankintalain 56 §:ssä määriteltujen perusteiden pohjalta laaditut vähimmäisvaatimukset. Näillä vaatimuksilla hankintayksikkö voi edistää laatuun liittyvien tekijöiden huomioon ottamista hankintaa toteutettaessa. Ne tarjoajat, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia, hylätään. (HE 50/2006 vp, 100.) Tarjoajia voidaan hylätä myös jälkeinpäin, jos heitä koskettaa jokin hankintalain 53 § ja 54 §:ssä määritellyistä poissulkemisperusteista. Tällaisia poissulkemisperusteita voivat ovat esimerkiksi osallistuminen järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan ja vireille oleva konkurssi. (Hankintalaki 53–54 §.)

Tarjoajien kelpoisuuden varmistamisen jälkeen hankintayksikkö tarkastaa, täytävätkö annetut tarjoukset vaaditut vähimmäisvaatimukset ja vertailevat tarjoukset keskenään tarjouspyynnössä määriteltujen vertailuperusteiden perusteella (Pekkala & Pohjonen 2015, 26). Mikäli tarjous ei vastaa tarjouspyynnössä esi-



tettyjä vähimmäisvaatimuksia ja vertailuperusteita, tarjous voidaan hylätä. Tämä käy ilmi myös markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:185/05. Kyseisessä tapauksessa hankintayksikkö oli hylännyt yhden tarjouskilpailuun osallistuneen tarjoajan tarjouksen, koska tarjouksesta puuttui hankintapäätökseen olennaisesti vaikuttavia hintatietoja. Markkinaoikeus katsoi, että tarjouksesta puuttuvat tiedot olivat hankinnan kannalta olennaisia ja tarjous oli näin tarjouspyynnön vastainen. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö ei ollut toiminut hankintasäännösten vastaisesti.

Hankintayksikkö voi hylätä tarjouksen myös jonkin muun hyväksyttävän syyn, kuten tarjouksen poikkeuksellisen alhaisen hinnan, perusteella. Tätä ennen hankintayksikön on kuitenkin pyydettävä tarjoajalta selvitystä alhaisen hinnan syistä. (Hankintalaki 63 §.) Tarjouksen hylkäämiseen oikeuttava hyväksyttävä syy ei kuitenkaan ole esimerkiksi se, että hankintayksikkö varaa avoimen tarjouskilpailun toiseksi tai tätä huonommin sijoittuneelle tarjoajalle mahdollisuuden parannella tarjoustaan jälkikäteen. Hyväksyttävää ei myöskään ole se, että hankinnan hinta on tarjouskilpailun jälkeen hankintayksikölle liian korkea ja hankintayksikkö hylkää kaikki tarjoukset ja kilpailuttaa hankinnan uudelleen. Tätä voidaan pitää kiellettynä jälkitinkimisenä. Hyväksyttävää kyseinen menettely on esimerkiksi silloin, kun hankintayksikkö muuttaa hankinnan sisältöä liian korkeiden kustannusten vuoksi ja pyytää tämän jälkeen uusia tarjouksia. (Pohjonen 2002, 81–82.)

Hankintayksikkö tekee tarjousten vertailun perusteella hankintapäätöksen, josta käy ilmi millä tavalla tarjouksia on vertailtu ja mikä tarjous on valittu parhaaksi. Päätöksestä tiedotetaan kirjallisesti tarjouksen tai osallistumispyynnön tehneelle toimittajille. Hankintapäätökseen on liitettävä valitusosoitus. (Hankintalaki 73 §.) Hankintapäätös pannaan täytäntöön kirjallisella hankintasopimuksella (Hankintalaki 76 §). Hankintasopimus ei synny ilman erityistä syytä pelkällä hankintapäätöksen tiedoksiannolla. Hallituksen esityksen (HE 190/2009 vp, 52) mukaan onkin suositeltavaa, että hankintayksikkö ilmoittaisi hankintapäätöksessään, että hankintasopimus ei synny hankintapäätöksellä. Hankintasopimus tehdään hankintayksikön ja hankinnan toteuttajiksi valittujen tarjoajien välille (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007, 278). Tarjouspyynnössä määritellyt hankin-

nan ominaisuudet määrittävät hankintasopimuksen ehdot. Myös tarjouspyynnössä viitatus yleiset sopimusehdot tulevat hankintasopimuksen osaksi. (Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen, 2009, 13.) Sopimuskauden aikana hankintayksikkö seuraa hankinnan toteutusta ja tarvittaessa hankintayksikön on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin.

### **3 Vertailuperusteet julkisissa hankinnoissa**

Hankintalain 1 §:n mukaan lain tavoitteina on tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä. Hankintayksiköiden on siis pyrittävä saamaan hankinnoilleen paras hinta-laatusuhde. Hankintayksikkö voi tarjouspyynnössä asettaa sekä tarjoajaa että hankinnan kohdetta koskevia vaatimuksia. Hankinnan kohteelle asetettavia vaatimuksia voivat olla joko pelkkä hinta tai muut tekijät, kuten laatu. Hankittavan tuotteen sisällöstä ei säädetä laissa muuten kuin teknisten eritelmien kohdalla lain 44–45 §:ssä. Tarjousten valinnassa on käytettävä kokonaistaloudelliseen edullisuuteen tai hintaan liittyviä perusteita. Vertailuperusteet ovat hankintayksiköiden omassa harkinnassa. Useita vertailuperusteita käytettäessä tarjousten valintaperusteena käytetään useimmiten kokonaistaloudellista edullisuutta. Tällöin vertailuperusteille asetetaan usein tietty painoarvo sen mukaan, miten tiettyä ominaisuutta arvostetaan. (HE 50/2006 vp, 32.) Valintaperusteena voidaan myös käyttää pelkkää hintaa, jolloin laadulliset ominaisuudet asetetaan tuotteen vähimmäisvaatimuksiksi ilman erillistä painotusta. Käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena tulee vertailuperusteet ja niiden painotukset ilmoittaa hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 345.) Hankittavan tuotteen sisällön määrittämisestä on syntynyt paljon oikeuskäytäntöä.

Hankintalain 62 §:ssä on lueteltu seuraavat kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet: laatu, hinta, tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeiset palvelut ja tekninen tuki, huoltopalvelut, toimituspäivä, sekä toimitus- tai toteutusaika ja elinkaarikustannukset (Hankintalaki 62 §). Kyseinen

luettelo on hyvin yleisluontoinen ja listatut perusteet eivät sellaisenaan yleensä riitä yksilöimään haluttua ominaisuutta tarpeeksi (Pekkala & Pohjonen 2015, 490).

Vertailuperusteet on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Vertailuperusteita asetettaessa hankintayksikön toimintaa rajoittavat eräät oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet. Näiden periaatteiden mukaan vertailuperusteiden on esimerkiksi liityttävä hankinnan kohteeseen, oltava objektiivisia ja syrjimättömiä eivätkä ne saa antaa hankintayksikölle rajatonta hankintavaltaa. (HE 50/2006 vp, 105.) Vertailuperusteiden tulisi myös koskea sellaisia seikkoja, joilla on hankintayksikölle taloudellista arvoa. Vertailuperusteina voidaan kuitenkin joissain tapauksissa hyväksyä perusteita, joiden todelliset kustannukset selviävät vasta myöhemmin. Vertailuperusteena ei myöskään tule käyttää sellaisia seikkoja, joilla varmistetaan tarjoajan kelpoisuus hankinnan toteuttamiseen. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä vertailuperusteet ja painotukset on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 353.) Vertailuperusteisiin ja niiden käyttöön liittyvät periaatteet pysyvät käytännössä samoina, oli kyseessä sitten EU-kynnysarvon ylittävä hankinta tai kansallinen hankinta.

### **3.1 Tekniset eritelmät**

Hankintalaissa määritellyllä teknisellä eritelmällä tarkoitetaan tarjouspyynnön kohteena olevan tavarán, palvelun tai urakan sisällön teknistä määrittelyä tai kuvausta. Hankintalain 44 §:ssä on vaihtoehtoinen, direktiiviin perustuva luettelo siitä, miten tekniset eritelmät on laadittava. Teknisillä eritelmillä on tarkoitus kuvata tehtävä hankinta niin selkeästi, että tarjoajat ymmärtävät mitä hankintayksikkö haluaa ostaa ja tarjouksista tulisi näin mahdollisimman vertailukelpoisia. Tekniset eritelmät eivät kuitenkaan saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua eivätkä suosia tai syrjiä tiettyjä tarjoajia. Teknisissä eritelmissä on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon myös vammaisten käyttäjien tarpeet (Hankintalaki 44.1 §), sekä kaikkia käyttäjiä koskevat suunniteluun liittyvät vaatimukset esimerkiksi liikuntavammaisten pääsy rakennuksiin ja teknisten laitteiden käyt-

töominaisuuksiin (HE 50/2006 vp, 89). Myös muualla lainsäädännössä olevat velvoitteet on otettava huomioon, kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 53 §. Kyseisessä kohdassa säädetään liikuntaesteettömmästä rakentamisesta hallinto- ja palvelurakennuksissa, asuinrakennuksissa ja työtiloja sisältävissä rakennuksissa (Maankäyttö ja rakennusasetus 53 §).

Hankinnan tekniset eritelmät on esitettävä hankinnasta julkaistavassa hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä (Hankintalaki 44.1 §). Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytettäessä tekniset eritelmät määritellään hankintamenettelyn aikana tarjoajien esittämien ratkaisuehdotusten perusteella (HE 50/2006 vp, 88). Tekniset eritelmät voivat kohdistua vain niihin perusteisiin, joilla hankintayksikkö voi valita mielestään parhaan tuotteen tai palvelun. Hankintayksikkö voi näissä puitteissa vapaasti asettaa hankinnalle haluamiaan toiminnallisia ja teknisiä vaatimuksia. Teknisillä eritelmillä voidaan kuvata esimerkiksi laatua, ympäristönsuojelua, mittoja, turvallisuutta, testausmenetelmiä ja tuotantoprosesseja. (Pekkala & Pohjonen 2015, 345.)

Hankintalain 44.2 §:n mukaan tekniset eritelmät on pääsääntöisesti laadittava viittaamalla joko Euroopassa yleisesti käyttöön otettuihin standardeihin tai eurooppalaisiin standardeihin. Tekniset eritelmät on mahdollista laatia myös tekniseen hyväksyntään tai asiakirjaan, taikka suorituskkyä tai toimintaa kuvaavaa ominaisuutta koskevaan vaatimukseen. (Hankintalaki 44.2 §.) Tällöin tarjoajilla on mahdollisuus osoittaa, että tarjottu tuote täyttää hankinnalle asetetut vaatimukset, vaikka se ei olisikaan hankintayksikön vaatiman teknisen määrittelyn mukainen (HE 50/2006 vp, 89). Tämä käy ilmi myös markkinaoikeuden ratkaisusta MAO:109/08. Tapauksessa hankintayksikkö oli vaatinut, että hankittavan sammutusjärjestelmän oli täytettävä Suomen vakuutusyhtiön keskusliiton vaatimukset. Markkinaoikeuden mukaan vaatimukset tuli pystyä osoittamaan täytetyksi myös muilla kuin Suomen Vakuutusyhtiöiden keskusliiton antamalla todistuksella. Tämän vuoksi standardiin tai muuhun tekniseen määrittelyyn viitattaessa viittaukseen tulee liittää ilmaisu ”tai vastaava” (Hankintalaki 44.2 §). Tämä oikeusohje on vahvistettu myös esimerkiksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa C-359/93. Kyseisessä tapauksessa oli kyse meteorologisen ase-

man varustamisen ja ylläpitämisen hankinnasta. Hankinnan ehdoissa oli vaadittu hankittavalle asemalle tiettyä käyttöjärjestelmää.

”Tai vastaava” ilmaisun ansiosta tarjoukset voivat perustua useisiin erilaisiin teknisiin ratkaisuihin. Toiminnallisia ominaisuuksia koskevien vaatimusten on myös oltava niin täsmällisiä, että ne eivät syrji tarjoajia ja mahdollistavat vertailukelpoisten tarjousten tekemisen. (HE 50/2006 vp, 89.) Erilaisia standardeihin perustuvia vaatimuksia käytetään useimmiten tavarahankinnoissa ja rakennusurakoissa. Suorituskykyä ja toiminnallisia ominaisuuksia koskevat vaatimukset soveltuvat erityisesti palveluhankintoihin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 258–260.)

Mikäli tarjoajan tekemistä selvityksistä käy ilmi, että tuote ei täytä hankinnalle asetettuja vaatimuksia, tarjous hylätään tarjouspyynnön vastaisena. Markkinaoikeus on käsitellyt tätä asiaa ratkaisussa MAO:341–342/14. Kyseisessä siivousalan tarvikkeita koskevan hankinnan ratkaisussa markkinaoikeus piti oikeana hankintayksikön ratkaisua hylätä valittajan tekemä tarjous tarjouspyyntöä vastaamattomana, koska tarjoaja oli tarjonnut uuninpuhdistusaineeksi astianpesuainetta. Astianpesuaineen soveltuvuus uuninpuhdistusaineeksi ei myöskään käynyt ilmi valittajan tarjouksesta. Markkinaoikeus hylkäsi valituksen.

Samaa asiaa on käsitelty myös markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:556/09. Ratkaisussa markkinaoikeus katsoi, että ongelmajätekontin ulkomittojen vaatimuksena käytetty SFS-ISO 668 standardin ja siinä tarkoitetun 1CC-merkinnän täyttäminen oli ehdoton vaatimus, vaikka kontin ulkomittojen vaatimukset oli esitetty millimetrein ”noin”-mittoina. Voittajan tarjous ei täyttänyt näitä mittoja ”noin”-ilmauksesta huolimatta, koska tarjotun kontin mitat eivät mahtuneet vaaditussa standardissa määriteltujen toleranssien sisään. Markkinaoikeus määräsi hankintayksikön maksamaan valituksen tehneelle tarjoajalle hyvitystä, koska hankinnan toteuttamiseen oli jo ryhdytty. Kysymyksessä on ollut tarjousten vertailukelpoisuuteen ja tarjouksen sisältöön vaikuttava seikka.

Hankintayksiköt voivat haluta yhdistää hankintoihin myös muita tavoitteita. Tällaisia tavoitteita voivat olla esimerkiksi ympäristönäkökohdat, sosiaaliset ja muut

yhteiskunnalliset näkökohdat sekä eettisyyttä, tasa-arvoa tai innovatiivisuutta edistävät vaatimukset. (Pekkala & Pohjonen 2015, 358.) Tällaisena eettisenä vaatimuksena voidaan pitää esimerkiksi vaatimusta reilun kaupan tuotteista. Reilun kaupan kahvia on käsitelty Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisussa C-368/10. Ratkaisussa käsiteltiin nimetyn merkin vaatimusta ja sitä, voitiinko merkin mukaisesta tuotteesta antaa lisäpisteitä tarjousten vertailuun. Merkin käyttämisestä vaatimuksena tuomioistuin totesi, että hankintayksikön on itse määriteltävä hankinnalta vaaditut ominaisuudet ja merkkiä voidaan käyttää näyttämään ominaisuuksien täyttyvän. Merkin mukaisesta tuotteesta ei tuomioistuimen mukaan voida myöskään antaa lisäpisteitä.

### **3.1.1 Ympäristöominaisuudet teknisinä eritelminä**

Ympäristöominaisuuksia koskevista teknisistä eritelmistä säädetään hankintalain 45 §:ssä. Ympäristöominaisuuksia koskevat vaatimukset voivat sisältyä 44 §:ssä määriteltyyn suorituskyykyä tai toimintaa kuvaavaa ominaisuutta koskevaan vaatimukseen. Vaatimukset voidaan perustella eurooppalaisen, monikansallisen tai muussa ympäristömerkissä olevilla yksityiskohtaisilla perusteilla tai tarvittaessa niiden osilla. (Hankintalaki 45.1 §.) Teknisiä eritelmiä olisivat siis ympäristömerkkien perusteina olevat vaatimukset laatuominaisuuksista, materiaaleista tai käyttöohjeista (HE 50/2006 vp, 90). Myös erilaisia ympäristömenetelmiä, kuten elintarvikkeiden tuotantomenetelmiä, koskevia vaatimuksia voidaan käyttää teknisinä eritelminä, mikäli ne liittyvät hankinnan kohteeseen. Tällainen tuotantomenetelmää koskeva vaatimus voi olla esimerkiksi elintarvikkeiden tuottaminen luonnollisella viljelyllä. (HE 50/2006 vp, 89.)

Ympäristömerkin ja niiden osien käyttämiselle on tiettyjä edellytyksiä. Ympäristöominaisuuksia koskevien teknisten erittelyjen tulee sopia hankittavalla tavaramalla tai palvelulla olevien ominaisuuksien määrittämiseen. Hallituksen esityksen (50/2006 vp) mukaan esimerkiksi Pohjoismaisen ympäristömerkin perusteissa olevaa tavarantvalmistuksen laadunvalvontaan liittyvää edellytystä ei voida katsoa liittyvän hankinnan kohteeseen siten kuin pykälässä tarkoitetaan. Laadun-

valvontaa voitaisiin tässä tapauksessa pitää tarjoajaan liittyvänä kelpoisuusvaatimuksena. (HE 50/2006 vp, 90.)

Markkinaoikeus on ottanut kantaa ympäristövaatimuksen liittymisestä hankinnan kohteeseen ratkaisussa MAO:141/12. Ratkaisussaan markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö toimi hankintasäännösten vastaisesti, koska yhdessä hankinnan kohderyhmässä hankintayksikkö oli käyttänyt hankittavien tavaroiden kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnissa tuotteen valmistajalle myönnettävää ympäristösertifikaattia. Markkinaoikeus katsoi, että valmistajalle myönnettävä ympäristösertifikaatti ei liittynyt välittömästi hankittavaan kohteeseen, vaan enemmänkin valmistajan tapaan toimia. Markkinaoikeus kumosi kohderyhmästä tehdyn hankintapäätöksen. Vastaavanlaista ympäristönhallintajärjestelmää voidaan kuitenkin käyttää vaatimuksena esimerkiksi rakennusurakoissa ja palveluhankinnoissa, koska tällöin ne useimmiten liittyvät hankinnan kohteeseen. Myös tavarahankinnoissa vaatimusta voidaan käyttää tarjoajan kelpoisuuden arvioinnissa, mikäli vaatimus liittyy hankinnan kohteeseen. (Pekkala & Pohjonen 2015, 366.)

Merkkiä koskevat vaatimukset on kehitettävä tieteellisen tiedon pohjalta ja kaikilla asianomaisilla tahoilla on täytynyt olla mahdollisuus osallistua merkin laatimiseen. Ympäristömerkin tulee täyttää merkin laatimiseen liittyvät edellytykset. Merkin on myös oltava kaikkien saatavilla. Hankintayksikkö voi siis katsoa, että tietyllä merkillä varustettu tavara tai palvelu täyttää ympäristöominaisuuksiin liittyvät tekniset eritelvät. (HE 50/2006 vp, 90.) Tarjoajat voivat kuitenkin esittää jonkin muun selvityksen ympäristömerkin vaatimusten täyttämisestä, vaikka tarjottavalla tavaralla tai palvelulla ei olisi vaadittua ympäristömerkkiä. Hankintayksikön on hyväksyttävä tämä selvitys. (Hankintalaki 45 §.) Mikäli vaatimukset eivät täyty, tarjous hylätään.

### **3.1.2 Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset vaatimukset teknisinä eritelminä**

Yhteiskunnallisiin vaatimuksiin perustuvien vertailuperusteiden käyttäminen on mahdollista, mikäli perusteita voidaan arvioida puolueettomasti ja näin varmis-

taa tarjouskilpailuun tasapuolisuus. Näiden ehtojen täyttyessä hankintayksikkö voi käyttää yhteiskunnallisten vaatimusten täyttämiseksi teknisissä määritelmissä määriteltyjä perusteita. Hankintadirektiivin johdannon (2004/17/EY) mukaan tällaisia perusteita voivat olla jonkin erityisen heikossa asemassa olevan väestöosan tarpeisiin liittyvät perusteet siten, että hankinnan käyttäjät tai edunsaajat kuuluvat kyseiseen väestönosaan. Hankintayksikkö voi siis käyttää tarjousten vertailussa myös sellaisia hankinnan kohteeseen liittyviä laadullisia ja taloudellisia tekijöitä, joilla voidaan vastata asianomaisen yleisön tarpeisiin. Perusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava mitattavissa. (Hankintalaki 62.1 §.) Esimerkkinä tällaisesta vähimmäisvaatimukset ylittävästä vaatimuksesta voidaan käyttää aikaisemmin mainittua vaatimusta ratkaisusta, jotka helpottavat vammaisten kulkua rakennuksessa. Vaikka tällaisia vertailuperusteita käytetään, tulisi hankinnan kohteen teknisten määritelmien sisältää myös sellaiset ehdottomat vaatimukset, jotka huomioivat hankinnan kohteen kaikkien käyttäjien tarpeet. (HE 50/2006 vp, 107.) Perusteiden on myös tässä tapauksessa oltava tasapuolisia ja syrjimättömiä. Perustetta ei kuitenkaan välttämättä voida pitää syrjivänä pelkästään sen takia, että kyseiset vaatimukset täyttäviä yrityksiä on markkinoilla vain vähän. (Pekkala & Pohjonen 2015, 370.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 8.3.2013 T 862 on käsitelty yhteiskunnallista vaatimusta vertailuperusteena. Tapauksessa hankintayksikkö oli käyttänyt päiväkotipalvelujen hankinnassa vaatimuksena sitä, että hoitohenkilökunnalla on toistaiseksi voimassa olevat työsopimukset. Vaatimusta perusteltiin sillä, että henkilökunnan pysyvyys takaa hoitotyön korkeamman laadun. Oletettiin myös, että vaatimuksella työsuhteisiin saataisiin henkilöitä, joilla on pidempi työkokemus ja parempi koulutus. KHO:n ratkaisun mukaan tällaisen vaatimuksen käyttö oli perusteltua.

Hankintayksikkö ei saa antaa tarjoajille lisäpisteitä sen perusteella, että heillä on jotain muuta kuin kyseiseen hankintaan liittyvää yleishyödyllistä toimintaa tai tarjoaja tukee jotain yleishyödyllistä toimintaa. Poikkeuksena ovat laissa eriteltyt tapaukset, joihin ei sovelleta kilpailuttamiseen koskevia määräyksiä. Yhteiskunnalliset vaatimukset eivät saa myöskään suosia erilaisia paikallisia tai alueellisia toimijoita. (Pekkala & Pohjonen 2015, 370–371.)



Hankintayksikkö voi huomioida hankinnoissa myös erilaisia sosiaalisia näkökohtia. Hankintalain 49 §:n mukaan hankintasopimuksen toteuttamiselle voidaan asettaa erilaisia ehtoja, jotka voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia. Tällaisia ehtoja ovat esimerkiksi ammatillinen koulutus työpaikoilla, kansainvälisen työjärjestön sopimusten noudattaminen ja vammaisten palvelukseen ottaminen. Näistäkin ehdoista tulee ilmoittaa hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ja niiden tulee olla syrjimättömiä ja yhteisöoikeuden mukaisia (Hankintalaki 49 §), jotta tarjoajat voivat ottaa nämä ehdot huomioon tarjouksia tehdessään (HE 50/2006 vp, 93).

Esimerkkinä tällaisesta sosiaalisesta sopimusperusteissa olevasta kriteeristä on tarjouskilpailun voittajalle asetettava velvoite pitkäaikaistyöttömän palkkaamisesta. Näitäkään kriteereitä ei kuitenkaan saa sitoa alueellisiin tai paikallisiin ehtoihin. Vaatimuksena ei siis saa olla, että palkattavat työntekijät ovat kansallisia tai paikallisia. (HE 50/2006 vp, 93.) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa C-31/87 on käsitelty työllistämisvelvoitetta. Tuomion mukaan velvoite oli sallittu, koska se oli Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen mukainen, syrjimätön ja niistä oli ilmoitettu hankinta-asiakirjoissa.

Sosiaalisten ehtojen tulee myös liittyä hankinnan kohteeseen, mikäli niitä käytetään valintaperusteena. Sosiaalinen vertailuperuste voi olla esimerkiksi vammaisille hankittavan palvelun riittävä laatu. Kiellettyjä valintaperusteita ovat esimerkiksi lisäpisteiden antaminen siitä, että tarjous työllistää paikallisia ja tuo verotuloja asianosaiselle paikkakunnalle. Komissio suosittelee, että sosiaaliset kriteerit asetettaisiin vasta sopimusperusteissa, koska tällöin kriteerit kohdistuvat neutraalisti voittajaan, eikä niitä voi enää soveltaa muita tarjoajia syrjivästi. (Pekkala & Pohjonen 2015, 377–378.)

### **3.1.3 Innovaatioiden edistäminen hankinnoissa**

Hankintayksikön käyttäessä kokonaistaloudellista edullisuutta vertailuperusteena, se voi mahdollistaa tarjoajille vaihtoehtoisten tarjousten tekemisen (Hankin-

talaki 47.1 §). Hankintayksiköt voivat käyttää tätä mahdollisuutta esimerkiksi tilanteissa, joissa he toivovat saavansa innovatiivisia tarjouksia. Myös teknisien eritelmien muuttamisella joustavammiksi on pyritty edistämään innovatiivisia ratkaisuja hankinnoissa. (HE 50/2006 vp, 88–91.) Uudessa hankintalaissa tällaisia ratkaisuja pyritään edistämään entistä enemmän mm. uudella innovaatiokumppanuus hankintamenettelyllä (HE 106/2016 vp, 38).

Hankintayksiköitä kannustetaan edistämään uusien tuotteiden ja palveluiden käyttöönottoa esimerkiksi hankkimalla vielä testausvaiheessa olevia tuotteita tai palveluita. Innovaatioiden edistäminen ei kuitenkaan ole vielä ollut systemaattista Suomessa. Julkiset hankinnat on asetettu yhdeksi innovaatiopolitiikan välineeksi kansallisessa innovaatiostrategiassa. Strategian tavoitteena on julkisten hankintojen menettelytapojen kehittäminen siten, että ne luovat mahdollisuuksia ja kannustavat innovatiivisiin hankintoihin. Tällä hetkellä monet tekijät karsivat innovatiivisten hankintojen määrää. Näitä seikkoja ovat esimerkiksi riskiä karttava asenneilmapiiri, hankintojen vähäinen suunnitelmallisuus ja vähäinen ammattiosaaminen hankintayksiköissä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 383, 387.)

Hankinnoissa, joissa innovaatioiden huomioiminen voi olla erityisen tarkoituksenmukaista, käytetään useimmiten kilpailullista hankintamenettelyä (HE 50/2006 vp, 79). Innovaatioiden huomioiminen onnistuu neuvottelumenettelyssä, suunnittelukilpailussa tai käänteistä tarjouskilpailua käytettäessä. Tämä johtuu siitä, että kyseisissä hankintamenettelyissä pystytään käyttämään väljempiä vertailuperusteita ja hankinnan sisältöön voidaan vaikuttaa tarjouskilpailun aikana. Käänteisellä tarjouskilpailulla tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö ilmoittaa etukäteen hankintaan käytettävän rahasumman ja hinnan merkitys valintaperusteena on 0 %. Vertailu tehdään pelkästään laadullisin perustein. Hankinnasta on kuitenkin ilmoitettava keskeinen sisältö. Käänteisen tarjouskilpailun haasteena on löytää niitä kriteereitä, jotka eivät ole liian yleisiä ja yksilöimättömiä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 384–385.)

Hankintayksikkö voi hankintamenettelystä riippumatta käyttää kaikissa hankinnoissa tavarán tai palvelun yksilöinnissä toiminnallisia kuvauksia standardien ohella tai niiden sijasta. Hankintayksiköiden halukkuutta uutuustuotteiden hank-

kimiseen vähentää tarjouspyynnön laatimisen vaikeus siten, että se antaa etusijan uutuustuotteille. Myös erilaisten hankinnan kohteen ominaisuuksia määrittelevien kriteereiden hahmottaminen tai vertailu voivat vaatia erityisominaisuuksia. Myös tieto markkinoilla olevista mahdollisuuksista ja uutuustuotteisiin liittyvät riskit vähentävät halukkuutta uutuustuotteiden hankintoihin. (Pekkala & Pohjonen 2015, 385.)

### **3.1.4 Syrjivät tekniset eritelvät**

Kuten edellä on jo mainittu, yksi julkisissa hankinnoissa noudatettavista periaatteista on tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ja tämä on otettava huomioon myös teknisiä eritelmiä määriteltäessä (Hankintalaki 2.1 §). Tässä luvussa käsitellään syrjiviä teknisiä eritelmiä oikeuskäytännön esimerkkien avulla.

Teknisten eritelmien tarkka määrittely perustuu siihen, että alun perin tekniset eritelvät ovat olleet tapa suojata tai suosia oman maan teollisuutta ja toimittajia ulkomaisten tarjoajien vahingoksi. Tekniset eritelvät voivat olla syrjiviä esimerkiksi silloin, jos niissä vaaditaan jonkin kansallisen standardin täyttämistä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 347.) Ensimmäisen kerran Euroopan yhteisön tuomioistuin kielsi kansallisten tuotemääräysten suosimisen tuomiossa C-45/87. Irlantilaisessa vesirakennushankkeessa edellytettiin, että hankkeessa käytetään kansallisen standardin täyttäviä vesiputkia. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että vain Irlannissa valmistettuja putkia voitiin tarjota. Standardin käyttämistä vaatimuksena perusteltiin mm. yhteensopivuudella, mutta vaatimusta pidettiin tavaroiden vapaan liikkumisen koskevien yhteisösäännösten vastaisena.

Syrjivyydellä voidaan tarkoittaa myös sitä, että hankinnan vertailuperusteiksi on otettu hankintaan kuulumattomia ehtoja. Tällaiset ehdot ovat usein liittyneet ns. sosiaalisiin kriteereihin, jotka asettavat vaatimuksia esimerkiksi tarjoajan toimipaikan sijainnille. Tällainen syrjivä sosiaalinen kriteeri oli esimerkiksi Italian lainsäädännössä aiemmin ollut velvoite hankkia vähintään 30 % tuotteista maan eteläosista tulevilta yrityksiltä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 347.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:317/11 käsiteltiin seulontatutkimuksia koskevassa tarjouspyynnössä ollutta vaatimusta kuvausten sijaintipaikasta. Vaatimuksena oli, että kuntakeskuksen ulkopuolisiin seulontapaikkoihin tuli olla enintään yhden tunnin matka-aika joukkoliikennettä käyttäen. Matkan suorittamisen tuli myös onnistua vain yhtä joukkoliikennevälinettä käyttäen. Hankintayksikkö oli perustellut vaatimusta sillä, että seulontaan pääsyn tuli olla mahdollisimman vaivatonta. Kuvauspaikan tuli myös sijaita enintään 500 metrin päässä linja-auto- tai junapysäkistä. Markkinaoikeus katsoi, että vaatimusta matka-ajasta ja joukkoliikenteen vaivattomuudesta on perustellusti voitu käyttää. Sitä vastoin vaatimus kuvauspaikan sijainnista alle 500 metrin päässä linja-auto tai junapysäkistä ei markkinaoikeuden ratkaisun mukaan ollut hankinnan kannalta perusteltu. Markkinaoikeus katsoi, että vaatimus kuvauspaikan sijainnista on kokonaisuutena katsottuna hankintasäännösten vastainen.

Hankintayksikön ei välttämättä ole pakko sopeuttaa teknisiä eritelmiä olemassa olevaan tarjontaan, jos hankinnassa perustellusti pyritään hankintayksikön tarpeita parhaiten palvelemaan lopputulokseen. Tekniset vaatimukset eivät välttämättä ole aina syrjiviä siitä syystä, että alalla on Suomessa tai kansainvälisesti arvioituna vain muutamia tarjoajia. Myös, jos edellytetty ominaisuus tai ratkaisu on uusi ja innovatiivinen, voivat muut tarjoajat kehittää tuotteitaan tai alalle voidulla uusilla toimijoilla. Näidenkin vaatimusten edellytyksenä on kuitenkin se, että vaatimukset liittyvät hankintaan ja niillä on merkitystä tarjousten vertailussa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 347.)

Ratkaisussa MAO:512/08 käsiteltiin koulutarvikkeiden pakkauskokoja. Hankintayksikkö oli hylännyt valittajan tarjoukset, koska tarjottujen tuotteiden pakkauskoot eivät olleet vastanneet tarjouspyynnön vaatimuksia. Valittajan mukaan pakkauskoot hankinnan kriteereinä olivat suosineet entistä tavarantoimittajaa ja syrjineet valittajaa, koska tavarantoimittajilla on toimituskäytännöissään paljon erilaisia kokoja. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö ei ollut toiminut syrjivästi pelkästään sillä perusteella, että jotkut tarjouspyynnössä määritellyt pakkauskoot olivat samoja kuin yhdellä alalla toimivalla tarjoajalla. Markkinaoikeus totesi ratkaisussaan, että tavanomaisten koulutarvikkeiden pakkauskokomääri-

telmät eivät olleet rajoittaneet kilpailua tai sulkeneet tarjoajilta yhtäläistä mahdollisuutta tehdä tarjoustaan hankintayksikön edellyttämällä tavalla.

Hankintayksikkö voi asettaa hankinnalle haluamansa ehdot, mutta ei voi jälkeenkään jättää huomioimatta tarjouspyynnössä määriteltyjä ehtoja. Tällaisia tilanteita voi syntyä, jos hankintayksikkö ei ole ottanut huomioon tarjolla olevia vaihtoehtoisia ratkaisuja tarjouspyynnön valmisteluvaiheessa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 349.) Kyseenslaisia tilanteita on käsitelty markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:611/09 ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 28.10.2005 T 2786.

Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:611/09 tarjouksia oli pyydetty etukuormaajalla varustetusta traktorista. Valintaperusteena käytettiin kokonaistaloudellista edullisuutta ja traktoreiden vertailu tehtiin koetilanteessa. Tarjouspyynnössä oli ominaisuudet, joita koetilanteessa vertaillaan. Hankintapäätöksestä kävi ilmi, että traktoreita ei kuitenkaan vertailtu kaikkien tarjouspyynnössä ilmoitettujen vertailuperusteiden osalta. Yksi tarjotuista traktoreista oli myös toimitettu koetilanteeseen ilman etukuormaajaa. Markkinaoikeuden mukaan tämä saattoi antaa kyseisellä traktorilla etua muihin tarjoajiin nähden mm. traktorien ketteryyden ja käsiteltävyyden vertailussa. Hankintayksikkö oli näin toiminut hankintasäännösten vastaisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 28.10.2005 T 2786 käsiteltiin iäkkäiden ja vammaisten palvelulinjakuljetuksia. Hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouksia joko matalalattiabussista, jossa tuli olla luiska tai vaihtoehtoisesti nostimella tai luiskalla varustetusta henkilöautosta. Hankintayksikkö oli kuitenkin valinnut tarjouksen, jossa tarjottiin bussimallia, josta ei löytynyt vaadittua matalaa lattiaa. Markkinaoikeudessa menettely hyväksyttiin, mutta KHO katsoi, että tarjous oli tarjouspyynnön vastainen ja se olisi täytynyt sulkea pois tarjouskilpailusta. KHO:n mukaan markkinoilla olisi voinut olla mahdollisesti muitakin tarjoajia, jotka olisivat voineet tarjota bussimallia, jos olisivat tiedäneet tämän mahdolliseksi.

Tekniset eritelmät voivat olla syrjiviä myös, jos ne sisältävät viittauksia johonkin tiettyyn tuotemerkkiin tai malliin. Teknisissä eritelmissä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tavaroita. Myöskään tiettyyn tavaramerkkiin, patenttiin, tuotetyyppiin, erityiseen menetelmään tai tuotantoon ei saa viitata siten, että viittaus suosii tai syrjii joitakin tarjoajia. Tällainen viittaus sallitaan vain silloin, kun hankinnan kohde ei ole muuten kuvailtavissa tarpeeksi selkeästi. Tällöinkin viittaukseen on lisättävä ilmaus ”tai vastaava”. (Hankintalaki 44.3 §.) Tiettyä tuotemerkkiä ei voi vaatia myöskään EU-kynnsarvon alittavissa kansallisissa hankinnoissa (HE 50/2006 vp, 89). Tämä on vahvistettu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa C-59/00. Kansallisena kilpailutetussa asuinhuoneistojen rakentamista koskevassa hankinnassa huoneistoissa oli vaadittu käytettävän tietyn merkkisiä ikkunoita. Markkinaoikeus on käsitellyt vastaavanlaista asiaa ratkaisussa MAO:559/09, jossa hankinnan kohteena olivat koulun musiikkivälineet. Ratkaisussaan markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö ei ole toiminut syrjivästi asetettuaan tarjouspyynnön liitteenä olevaan tuoteliitteeseen tiettyjä tuotemerkkejä ja tuotetyyppejä osalla soittimista. Hankintayksikkö oli antanut tarjoajille mahdollisuuden tarjota myös vastaavia tuotteita käyttämällä tuotemerkin perässä ilmaisua ”tai vastaava”.

Teknisiä ominaisuuksia ei saa laatia siten, että kaikki tuotteen keskeiset ominaisuudet määritellään jonkin tietyn tuotteen mukaisesti, vaikka itse tuotteen nimeä ei mainittaisikaan. Oikeuskäytännössä tuotemerkkiin viittaamiseen on suhtauduttu pääasiassa kielteisesti, huolimatta siitä, että merkkiä on voitu perustella esimerkiksi sillä, että voimassa oleva huoltosopimus tai palvelusopimus kattaa vain tietyt merkit tai aiemmin ostettu laitteisto on tiettyä merkkiä. Tietyn merkin vaatiminen on ollut kuitenkin mahdollista sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa esimerkiksi samaan laitteistoon liittyvä lisäosa ja yhteensopivuus tai muut toiminnalliset syyt ovat ehdottomasti edellyttäneet tietyn tuotemerkin tuotetta. (Pekkala & Pohjonen 2015, 354–355.) Tällaisesta tilanteesta on ollut kyse markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:352/08, jossa käsiteltiin opiskelukäyttöön hankittavan työstökoneen ohjausjärjestelmän hankintaa. Kyseisessä ratkaisussa markkinaoikeus katsoi, että tietyn tuotemerkin vaatiminen oli perusteltua, koska tällä varmistettiin ohjausjärjestelmän yhteensopivuus muiden koulutuksessa käytettävien työstökoneiden kanssa.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 246:16 käsiteltiin esimerkkituotteiden käyttöä hankinnan kohteen määrittelyssä. Hankintayksikkö oli käyttänyt AV-laitejärjestelmien hankinnassa kohteen vaatimuksessa esimerkkituotteita kuvaamaan teknisiä eritelmiä, joita hankinnalta vaaditaan. Tarjoajilla oli mahdollisuus tarjota esimerkkituotteita vastaavia tuotteita. Tarjoajien on kuitenkin tullut kiistatta osoittaa tarjottujen tuotteiden vastaavuus esimerkkilaitteiden kanssa. Hankintayksikkö ei ollut ilmoittanut, millä tavalla esimerkkituotteiden teknisistä ominaisuuksista on mahdollista poiketa. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksiköllä ei ollut riittäviä perusteita sille, etteikö hankittavia tuotteita olisi voinut kuvata tarpeeksi perusteellisesti viittaamalla esimerkkituotteisiin. Koska tarjottavien tuotteiden oli tullut vastata tarkoin mainittua esimerkkituotteita, oli tarjoajien tasapuolisuus vaarantunut.

### **3.2 Vertailuperusteet**

Hankintayksikön on valittava tarjouksista se, joka on asetettujen vertailuperusteiden mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tai se, joka on hinnaltaan halvin. (Hankintalaki 62 §). Käytettävä valintaperuste on ilmoitettava hankinta-asiakirjoissa. Kokonaistaloudellinen edullisuus voi jakautua moniin eri vertailuperusteisiin, jotka tulee painottaa. Näiden vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja tuottaa hankintayksikölle pääsääntöisesti taloudellista etua. (HE 50/2006 vp, 32.) Yksittäiset vertailuperusteet voivat koostua useista osatekijöistä, jotka on määritelty hankinta-asiakirjoissa teknisissä eritelmissä tai muilla tavoilla. Yksittäisiä vertailuperusteita ei ole pakko pisteyttää. Oikeuskäytännössä on kuitenkin edellytetty, että myös yksittäisten vertailuperusteiden pisteytysperusteista on ilmoitettava etukäteen, mikäli pisteytykseen sisältyy tarjousten vertailuun vaikuttavia tekijöitä. Hankinnalle voidaan asettaa myös pelkkiä vähimmäisvaatimuksia, jotka tarjoajien on tarjouksellaan täytettävä. Näitä vähimmäisvaatimuksia ei kuitenkaan voida ottaa huomioon enää vertailua tehtäessä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 472–473.)

Vähimmäisvaatimuksien huomioimista vertailussa on käsitelty markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 587/09, jossa käsiteltiin jäteautoklaavin hankintaa. Tapauksessa hankintayksikkö oli käyttänyt tarjousten vertailussa sellaisia vertailuperusteita, jotka olivat markkinaoikeuden näkemyksen mukaan enemmänkin hankinnan kohteelle asetettavia vähimmäisvaatimuksia kuin kokonaistaloudelliseen edullisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Tällaisia vertailuperusteita olivat markkinaoikeuden mukaan esimerkiksi jäteautoklaavin käyttö-, huolto- ja toimintavarmuus, sekä teknilliset ja toiminnalliset ominaisuudet.

Hankintayksikkö ei voi pyytää selvitystä erilaisista tuotteiden ominaisuuksista yksilöimättä selvästi, miten selvityksiä tullaan käyttämään vertailuperusteina joidenkin ominaisuuksien arvioinnissa. Hankintayksikön kannattaisinkin pyytää tarjoajilta vain sellaisia selvityksiä, joilla todennetaan jotain tarjouspyynnössä edellytettyä seikkaa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 474.) Markkinaoikeuden happivirtausmittareiden ja imuejektorien hankintaa koskevassa ratkaisussa MAO 547/09, hankintayksikkö oli pyytänyt tarjoajilta selvitystä happivirtauslaitteiden äänen voimakkuudesta sekä varaosien käytön ja saannin vaivattomuudesta, vaikka tarjouspyynnön mukaan kyseinen ominaisuus ei vaikuttanut kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuun. Hankintayksikkö oli kuitenkin käyttänyt näitä selvityksiä tarjousten vertailuun ja oli näin markkinaoikeuden mukaan toiminut hankintasäännösten vastaisesti.

### **3.2.1 Vertailuperusteiden liittyminen hankinnan kohteeseen**

Vertailuperusteet on laadittava siten, että ne liittyvät riittävällä tavalla hankinnan kohteeseen. (Hankintalaki 72.1 §). Vertailuperusteiden voidaan katsoa liittyvän hankinnan kohteeseen silloin, kun ne koskevat välittömästi hankinnan kohdetta. Tällaisia vertailuperusteita voivat olla esimerkiksi tavarán, palvelun tai rakennustyön laatu, toimitusaika taikka hinta. Hankinnan kohdetta koskevat vertailuperusteet eivät voi koskea esimerkiksi tarjoavan yrityksen toimintaa yleisellä tasolla. (HE 50/2006 vp, 105.) Tarjoajan toimintaan liittyvät seikat voivat kuitenkin joissain tapauksissa liittyä hankinnan kohteeseen erityisesti palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa. Myös tavarahankinnoissa tarjoajan toiminta, esimer-



kiksi huoltopalvelujen osalta, voi liittyä hankinnan kohteeseen. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 354.)

Joidenkin kriteerien osalta liityntää hankinnan kohteeseen voidaan joutua arvioimaan. Tällaisia kriteereitä ovat esimerkiksi ympäristökriteerit, sosiaaliset kriteerit ja yhteiskunnalliset kriteerit. Joissakin tapauksissa hankintayksikkö voi ottaa huomioon myös asianosaisen yleisön tarpeet. (Pekkala & Pohjonen 2015, 477.) EU-tuomioistuimen asiassa C-513/99 käsiteltiin Helsingin kaupungin bus-sihankintoja. Ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että hankinnassa oli mahdollista ottaa huomioon ympäristöasioita, kuten linja-autojen typpioksidipäästöjen määrä ja melutaso. Näitä kriteereitä perusteltiin asianomaisen yleisön tarpeiden huomioon ottamisella, sillä esimerkiksi linja-autojen melu vaikutti myös muihin kaupunkilaisiin, eikä pelkästään asiakkaisiin. Saastepäästöjen vähäisyys aiheutti myös etua muillekin kuin vain linja-autojen asiakkaille.

### **3.2.2 Syrjimättömyys ja objektiivisuus**

Vertailuperusteiden on oltava syrjimättömiä, objektiivisia ja niiden tulee mahdollistaa tarjousten tasapuolinen arviointi (Hankintalaki 72.1 §). Kiellettyä on käyttää vertailuperusteita, jotka suosivat tiettyjä tarjoajia tai edellyttävät aiempaa sopimussuhdetta hankintayksikön kanssa. Myöskään paikallisia toimittajia ei saa suosia. Kuitenkin esimerkiksi paikallistuntemusta voidaan edellyttää, mikäli hankinnan kohde sitä välttämättä vaatii. Tällaisille vertailuperusteille ei kuitenkaan saa antaa sellaista painoarvoa, että ne estäisivät uusien yrittäjien alalle pääsyä. (HE 50/2006 vp, 105.) Palveluhankinnoissa on mahdollista huomioida esimerkiksi asiakkaiden ja potilaiden yksilölliset tarpeet. Tämäkään ei saa koh-tuuttomasti suosia tai syrjiä tiettyjä toimittajia. (Pekkala & Pohjonen 2015, 477–478.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 3.4.2014 T 1046 on käsitelty palveluasumiseen liittyviä vertailuperusteita. Kyseisessä tapauksessa hankintayksikkö oli asettanut hankinnan vertailuperusteiksi asiakastyytyväisyyden 15 %:n painoarvolla ja asiakkaan toimintakyvyn säilymisen 15 %:n painoarvolla.

Tarjoustä tehdessä tarjoajien tuli antaa lupaus asiakastyytyväisyydestä asteikolla 1-5 ja asukkaan toimintakyvyn säilymisestä siten, että lupaus annettiin asiakasmäärästä, joiden toimintakyky paranee tai säilyy samana. Sopimuskannusteina käytettiin bonus- ja sanktiojärjestelmää, jossa bonuksia sai, jos palvelu ylittää tarjouksessa annetut lupaukset ja vastaavasti sanktioita sai palvelun alitettua annetut lupaukset. Markkinaoikeus oli katsonut, että laadullisia vertailuperusteita ei pystytty vertailemaan puolueettomasti, koska ne perustuivat vain tarjoajien omaan ilmoitukseen. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että vertailuperusteet eivät olleet syrjiviä, koska esitetyistä vaatimuksesta koitui hankintayksikölle taloudellista hyötyä. Asiakastyytyväisyys ja toimintakyvyn paraneminen edistivät hyvinvointia ja vähensivät hoidollisista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia. Perusteet eivät olleet syrjiviä myöskään siksi, että kaikki tarjoajat olivat tienneet tarjoustä tehdessään, millä seikoilla oli merkitystä tarjouskilpailua ratkaistaessa. Kaikilla tarjoajilla oli ollut yhtäläinen mahdollisuus tarjouksen tekemiseen eivätkä vertailuperusteet olleet syrjineet tai suosineet tiettyjä toimittajia. Vertailuperusteet myös liittyivät hankinnan kohteeseen.

### **3.2.3 Vertailuperusteiden liittyminen taloudellisuuteen**

Julkisia varoja käytettäessä hankinnasta aiheutuvilla kustannuksilla on annettava tarjousten valinnassa riittävästi painoarvoa ja vertailussa käytettävillä perusteilla tulee yleensä olla hankintayksikölle taloudellista merkitystä. Kokonaistaloudellista edullisuutta määritettäessä hinnalle tulee antaa hankinnan luonteen perusteella riittävä merkitys. Hankinnasta aiheutuvien välittömien kustannusten lisäksi hankintayksikkö voi ottaa huomioon myös koko hankinnan elinkaaren aiheuttamat kustannukset, kuten esimerkiksi huoltokustannukset. (HE 50/2006 vp, 106.) Poikkeuksen tähän tekevät esimerkiksi käänteiset tarjouskilpailut ja jotkin asiantuntijapalvelut (Pekkala & Pohjonen 2015, 479).

Kaikkien vertailuperusteiden ei tarvitse aina liittyä taloudellisuuteen, mikäli tämä on hankinnan luonteen vuoksi perusteltavaa. Kokonaistaloudellista edullisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon asianosaisen yleisön tarpeisiin liittyviä laadullisia ja taloudellisia perusteita. Myös ympäristövaatimusten täyttämiseen

liittyviä vaatimuksia voidaan asettaa. (Hankintalaki 62.1 §.) Ympäristövaatimusten ei välttämättä tarvitse tuottaa varsinaista taloudellista etua hankintayksikölle (HE 50/2006 vp, 106). Tästä esimerkkinä on jo aikaisemmin mainittu EU-tuomioistuimen ratkaisu C-513/99 Helsingin kaupungin linja-autohankinnoista.

Taloudellisuuteen liittymättömiä vertailuperusteita voidaan käyttää esimerkiksi elintarvikehankinnoissa. Vertailuperusteet voivat koskea tuotteen makua, ulkonäköä ja muita vastaavia perusteita. Myöskään esimerkiksi taide-esineiden tai muiden esteettisten ominaisuuksien perusteella valittavien tuotteiden vertailuperusteilla ei usein ole välitöntä taloudellista arvoa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 478–479.) Ratkaisussa MAO 154/06 on käsitelty valintaperusteita, joilla ei ollut varsinaista taloudellista arvoa. Kyseisessä ratkaisussa hankinnan kohteena olivat leipä- ja leipomotuotteet. Hankintayksikkö oli tarjouspyynnössä käyttänyt suurimpien volyymituotteiden osalta vertailuperusteina hinnan lisäksi makua, ulkonäköä ja kokoa. Markkinaoikeus katsoi, että hankinnan kohde huomioiden hankintayksikön asettamat vertailuperusteet eivät ole syrjiviä tai muutoin oikeusohjeiden vastaisia.

### **3.2.4 Valinnanvapauden rajoittaminen**

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi (Hankintalaki 72.1 §). Tällä tarkoitetaan myös sitä, että vertailtaessa kokonaistaloudellista edullisuutta, hankintayksikkö ei saa käyttää sellaisia vertailuperusteita, jotka antavat hankintayksikölle rajoittamatonta vapautta tarjousten vertailun toteuttamiseen (HE 50/2006 vp, 105). Oikeuskäytännössä on todettu, että hankintayksikkö ei voi käyttää niin yleisiä tai sisällöltään epämääräisiä vertailukriteerejä, jotka tämän mahdollistaisivat (Eskola & Ruohoniemi 2011, 361). Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 17/06 hankintayksikkö oli käyttänyt valvonta- ja vartijapalveluiden hankinnassa kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteena yhteistyökykyä. Tarjouspyynnössä ei ollut ilmoitettu, millä tavalla yhteistyökyky oli tarkoitus arvioida, eikä siihen liittyvistä seikoista pyydetty selvitystä. Tämän vuoksi tarjoajilla ei ollut tietoa siitä, millä tavalla kyseinen vertailuperuste vaikut-

taa tarjouskilpailun ratkaisemiseen ja tarjouspyyntö oli jättänyt hankintayksikölle rajattoman vapauden soveltaa vertailuperustetta. Markkinaoikeus piti kyseistä valintaperustetta ylimalkaisena ja hankintasäännösten vastaisena.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 180/04 käsiteltiin Suomenlinnan telakan vanhan väliportin siirtoa museoitavaksi. Hankintayksikkö oli käyttänyt kokonaistaloudellisen edullisuuden arvioinnin yhtenä vertailuperusteena suunnitelman taloudellista vaikutusta. Markkinaoikeus katsoi, että kyseinen vertailuperuste oli siinä määrin yksilöimätön, että sillä on voitu tarkoittaa mitä tahansa taloudellisia vaikutuksia. Tarjoajat eivät ole tarjouksia tehdessään voineet tietää, millä perusteilla kyseinen vertailuperuste vaikuttaa tarjouskilpailun ratkaisuun. Vertailuperuste katsottiin hankintasäännösten vastaiseksi.

On kuitenkin sallittua käyttää sellaista tietoa koskevaa vertailuperustetta, joka voidaan saada täsmällisesti selville vasta sopimuksen tekemisen jälkeen. Tällaiset vertailuperusteet voivat liittyä esimerkiksi toimitusvarmuuteen, elinkaarikustannuksiin tai kokonaiskustannuksiin. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 362.)

Erityisesti käytettäessä laatua vertailuperusteena korostuu perusteen tarkempi määrittely. Vertailuperusteena ei voi käyttää pelkästään laatua tai kokonaislaatua sellaisenaan, koska ne antavat hankintayksikölle rajoittamattoman harkintavallan vertailtavien seikkojen sisällön määrittämisessä. Laadun määrittely on tarkennettava esimerkiksi tarjouspyynnön liiteasiakirjoissa. Laadun määrittely voi kuitenkin olla ongelmallista joissakin palveluhankinnoissa. Mikäli laadun vaatimukset määritellään liian korkealle, karsii se liikaa mahdollisia tarjoajia. Mikäli taas laadun vaatimukset määritellään liian alhaisiksi, pakottavat ne hankintayksikön hankkimaan heikkolaatuisia tuotteita ja palveluja. Liian yleisiksi määritellyt vaatimukset taas voivat aiheuttaa helposti tulkintariitoja. (Pekkala & Pohjonen 2015, 494.)

Markkinaoikeiden ratkaisussa MAO 279/09 hankintayksikkö oli käyttänyt huolto- ja siivoustöiden hankinnassa kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteina hinnan lisäksi kokemusta, osaamista, palveluiden tavoitettavuutta ja laatua. Markkinaoikeus katsoi, että kyseiset vertailuperusteet olivat yksilöimättömiä

ja sillä tavalla epämääräisiä, etteivät tarjoajat olleet voineet tietää mihin seikkoihin hankintayksikkö kiinnittää huomiota kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa. Hankintayksikön menettely oli hankintasäännösten vastaista.

### **3.2.5 Tarjoajan ja tarjousten vertailuperusteiden erottaminen**

Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus on arvioitava ja tarjoajat valittava jo ennen tarjousten vertailua. Ehdokas tai tarjoaja on suljettava tarjouskilpailusta, mikäli ne eivät täytä ilmoitettuja vähimmäisvaatimuksia. (Hankintalaki 52 §.) Ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arviointi tulee erottaa selkeästi tarjousten arvioinnista. Hankinnan kohteeseen liittyvinä vertailuperusteina ei pääsääntöisesti tule käyttää tarjoajaan tai ehdokkaaseen liittyviä ominaisuuksia. EU-tuomioistuimen ratkaisussa C-315/01 on katsottu, että tarjousten vertailuperusteina ei tule käyttää esimerkiksi tarjoajan muille asiakkaille tarjoamien tuotteiden referenssien lukumäärää, koska nämä vaatimukset liittyvät tarjoajien kelpoisuuteen, eivätkä tarjousten kelpoisuuteen. Myös korkein hallinto-oikeus on määritellyt päätöksissään KHO 6.10.2004 T 2514 ja KHO 12.12.2003 T 3202, että tarjousten arvioinnissa ei tulisi käyttää tarjoajien teknisiin, taloudellisiin tai muihin edellytyksiin liittyviä perusteita, mikäli nämä perusteet eivät liity hankinnan kohteeseen.

Palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa, joissa palvelun tarjoamisesta tai rakennustyöstä vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys, voidaan kuitenkin käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien kelpoisuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa vertailuperusteina (Hankintalaki 72.1 §). Näin hankintayksiköillä on mahdollisuus antaa arvioinnissa esimerkiksi lisäpisteitä vähimmäisvaatimukset ylittävästä ammattitaidosta, jolla on merkitystä palvelun suorittamiseen (HE 50/2006 vp, 116). Tähän poikkeukseen on syynä se, että usein erityisesti palveluhankinnoissa palvelun tuottajan ominaisuudet ja palvelun sisältö eivät ole aina selkeästi eroteltavissa. Palvelun tuottajan osaaminen ja ominaisuudet vaikuttavat palvelun laatuun, tehokkuuteen ja nopeuteen. Lähtökohtana on, että tarjoajan ominaisuuksia voi-

daan huomioida poikkeuksellisesti silloin, kun nämä edellytykset ovat yhtäaikaista eikä niitä voi erotella kuuluvaksi jompaankumpaan ryhmään. Tällaisissa tilanteissa vertailuperusteena käytettävän tarjoajaan liittyvän ominaisuuden on selkeästi oltava myös tarjouksen laatuun kuuluva seikka ja tämä on selkeästi yksilöitävä myös tarjousasiakirjoissa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 482.)

Tarjoajaan liittyviä ominaisuuksia voidaan käyttää vertailuperusteina kaksiosaisissa hankintamenettelyissä, kuten rajoitetussa menettelyssä ja neuvottelumenettelyssä, tarjouskilpailuun valittavien tarjoajien karsimisessa. Näillä vertailuperusteilla pyritään selvittämään ne tarjoajat, joilla on parhaat mahdollisuudet toteuttaa hankinta parhaalla mahdollisella tavalla. Tarjoajien valintaan liittyviä vertailuperusteita ei voida käyttää tarjouksen vertailuperusteina.

### **3.2.6 Hinnan käyttäminen vertailuperusteena**

Hankintayksikön on hyväksyttävä tarjouskilpailuun annetuista tarjouksista se, joka on sen kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin (Hankintalaki 62.1 §). Jos hankinnan valintaperusteena on halvin hinta, tulee tarjouksessa valita hinnaltaan halvin tarjous, joka täyttää tarjouspyynnössä esitetyt tarjoajien ominaisuuksiin ja hankinnan toteuttamiseen liittyvät vaatimukset (HE 50/2006 vp, 105). Hinnan lisäksi tarjousten vertailussa voidaan käyttää myös muita hintaan viittavia perusteita. Kuitenkin esimerkiksi ilmaisia ”suunnitelman taloudellinen vaikutus” ja ”käyttökustannukset” on pidetty liian yksilöimättöminä ja yleisinä. Hankintayksikkö ei oikeuskäytännön mukaan myöskään saa pyytää esimerkiksi yksikkökohtaisia hintatietoja, jos se ei samalla ilmoita hankittavaa määrää. Hankintayksikkö voi pyytää myös muita kuin vertailuperusteisiin liittyviä hintatietoja, mutta näiden tietojen puuttuminen ei oikeuta tarjousten hylkäämiseen, mikäli tiedoilla ei ole vaikutusta tarjouksen sisältöön tai tarjousten vertailuun. (Pekkala & Pohjonen 2015, 495.)

Hinnan painoarvo riippuu usein hankinnan luonteesta. Esimerkiksi massatavaroiden hankinnoissa hinnan painoarvo voi olla yli 60 % ja muiden tuotteiden hankinnoissa 35–50 %. Palveluissa hinnan painoarvo on yleensä pienempi kuin

tavarahankinnoissa. Esimerkiksi tutkimuspalveluissa hinnan painoarvo voi olla vain 20 %, koska palvelussa arvostetaan enemmän tutkimuksen tekijän osaamista ja ammattitaitoa. Tämä käy ilmi myös markkinaoikeuden ratkaisusta MAO 420/08, jossa markkinaoikeus ei puuttunut hankintayksikön ratkaisuun antaa hinnalle painoarvoa vain 20 %. Palveluissa voidaan käyttää myös aikaisemmin mainittua käänteistä urakkaa, jossa hinta määritellään ennakkoon ja sen painotus on 0 %. (Pekkala & Pohjonen 2015, 496.)

Hankintayksikön on ilmoitettava tarjouspyynnössä, tuleeko tarjoajien ilmoittaa hinnat arvonlisäverollisina vai -verottomina (Pekkala & Pohjonen 2015, 500). Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 163/03 hankintayksikkö ei ollut selvästi yksilöinyt, sisältääkö tarjoushinta arvonlisäveron vai ei. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli voinut käsitellä hakijan tarjousta arvonlisäverottomana, koska tarjouspyyntöasiakirjojen epäselvyys oli vähäinen. Muut tarjoajat olivat ilmoittaneet olivatko heidän hintansa arvonlisäverottomia vai -verollisia.

Hankintayksikkö voi myös hylätä sellaiset tarjoukset, jotka ovat hankinnan laajuuteen ja laatuun nähden hinnaltaan poikkeuksellisen alhaisia. Tällöin hankintayksikön on kuitenkin pyydettävä kirjallista selvitystä tarjouksen perusteista tarjoajalta ennen tarjouksen hylkäämistä. Kirjallinen selvityspyyntö voi koskea esimerkiksi tavaroiden valmistusmenetelmiä. Poikkeuksellinen alhainen hinta voi johtua myös tarjoajan saaman lainvastaisen valtiontuen vuoksi. Tässäkin tilanteessa hankintayksikön tulee antaa tarjoajalle mahdollisuus selvittää valtiontuen laillisuus ennen tarjouksen hylkäämistä. (Hankintalaki 63 §.) Poikkeuksellisen alhaisten tarjousten hylkäämisellä hankintayksikölle mahdollistetaan hankinnasta aiheutuvien riskien huomioiminen. Tällainen riski voi olla esimerkiksi tarjoushinnan riittämättömyydestä todennäköisesti aiheutuva taloudellinen riski. Hylkäämisen tuleekin perustua siihen, että tarjoajan hinnalla tai muilla ehdoilla hankinnan toteuttaminen ei ole mahdollista tarjouspyynnön edellyttämällä tavalla. (HE 50/2006 vp, 107.)

### 3.3 Painotus ja pisteytys

Kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena käytettäessä vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä vertailuperusteet ja painotukset ilmoitetaan hankekuvauksessa. Painotus voidaan ilmoittaa myös antamalla kohtuullinen vaihteluväli, mikäli vertailuperusteiden suhteellista painotusta ei voida ilmoittaa. Mikäli vertailuperusteiden suhteellinen painotus ei perustellusti ole mahdollista, vertailuperusteet ilmoitetaan tärkeysjärjestyksessä. (Hankintalaki 62.3 §.) Painotus voidaan ilmoittaa esimerkiksi prosenttiosuutena tai suhteellisen osuutena toisesta perusteesta. Vertailuperusteiden painoarvojen ilmoittamisesta voidaan poiketa tietyissä tapauksissa. Tällainen voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun kyseessä on monimutkainen hankinta, joka voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Tällöin hankintayksikön on kuitenkin ilmoitettava vertailuperusteiden tärkeysjärjestys. (HE 50/2006 vp, 107.) Markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on todettu, että hankintayksikön käyttäessä tarjousten vertailuperusteena painoarvoja, tulee sen huolehtia siitä, että painoarvojen suhteellinen merkitys on etukäteen tarjoajan tiedossa. Tällä varmistetaan hankintamenettelyn avoimuus sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. (Pekkala & Pohjonen 2015, 484.)

Markkinaoikeus on käsitellyt edellä painoarvojen ilmoittamista ratkaisussa MAO:278/14. Tapauksessa hankinnan kohteena olivat avopalveluna tuotettavat nuorten päihde- ja mielenterveyspalvelut. Hankintaan käytettiin käänteistä kilpailutusta. Palvelu sai kaikkineen maksaa 325 000 euroa. Hinta ei siis ollut valintaperusteena. Tarjousten vertailuperusteiksi oli ilmoitettu palvelujen toteuttamissuunnitelma 60 prosentin ja henkilöstösuunnitelma 40 prosentin painoarvolla. Palvelujen toteuttamissuunnitelma oli sisältänyt 13 eri osatekijää ja henkilöstösuunnitelma viisi. Näiden osatekijöiden keskinäisiä painoarvoja ei ollut ilmoitettu, mutta jo tekijöiden otsikoinnista voitiin päätellä, että osatekijät ovat keskenään eriarvoisia. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö on toiminut hankintasäännösten vastaisesti, koska se ei ollut ilmoittanut kyseisten osatekijöiden keskinäisiä painotuksia. Tarjoajat eivät ole voineet tietää tarjouksia tehdessään, millä tavoin hankinnan pisteytys suoritetaan.



Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 537/08 käsiteltiin verensokerimittareiden ja -liuskojen hankintaa, jossa yksi hankintayksikön ilmoittama vertailuperuste oli ”käyttömukavuus ja -ominaisuudet”. Kyseisen perusteen alle hankintayksikkö oli määrittänyt arvioinnissa huomiotaviksi seikoiksi liuskojen osalta pakkauskoon ja säilyvyyden. Tarjousten vertailuvaiheessa hankintayksikkö oli antanut pakkauskoosta pisteitä ainoastaan, jos tarjottiin 25 kappaleen pakkauskokoa. Säilyvyydestä annettiin pisteitä vain silloin, jos säilyvyys oli yli 6 kuukautta. Pisteytystä ei kuitenkaan ollut ilmoitettu tarjouspyynnössä, joten tämä vaikutti tarjoajien tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun. Hankintayksikkö toimi tapauksessa hankintasäännösten vastaisesti.

Vaihteluväliä käytettäessä hankintayksikön on kuitenkin varmistettava, että vaihteluväli on suuruudeltaan tarkoituksenmukainen (Pekkala & Pohjonen 2015, 485). Tätä asiaa on käsitelty markkinaoikeuden kodinkoneiden hankintaa koskevassa ratkaisussa MAO 66/13. Tapauksessa hankintayksikkö oli käyttänyt kokonaistaloudellista edullisuutta määrittävien vertailuperusteiden pisteytyksessä vaihteluväliä. Vaihteluvälit olivat eri perusteiden kohdalla 30–50 %, 40–60 % ja 20–40 %. Markkinaoikeuden mukaan vaihteluvälit olivat niin suuret, että tarjoajat eivät voineet tietää vertailuperusteiden tosiasiallista painoarvoa tarjousten vertailussa, eivätkä hinnan ja laadun vertailuperusteiden painoarvon tosiasiallista suhdetta. Kyseiset vaihteluvälit ovat jättäneet hankintayksikölle myös mahdollisuuden painoarvojen jälkikäteiseen määrittämiseen, mikä on vaarantanut tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun. Hankintayksikkö oli toiminut hankintasäännösten vastaisesti.

Mikäli pisteytyksellä vain tarkennetaan ilmoitettuja painotuksia siten, ettei pisteytyksen perusteiden ilmoittamisella ole vaikutusta tarjousten vertailuun, tarkkaa pisteytystä ei ole pakko ilmoittaa. Pisteytysten ilmoittaminen on kuitenkin suositeltavaa, koska sillä tavalla tarjoajat saavat tarkemman kuvan siitä, mitä hankintayksikkö haluaa. Tämä lisää myös hankinnan läpinäkyvyyttä. Lain sanamuoto ei varsinaisesti edellytä pisteytyksen ilmoittamista, mutta koska pisteytystä käytetään yleensä eri tekijöiden arvottamisen mittarina ja tarkempaan vertailuperusteena, tätä käytännössä vaaditaan. Hankintayksikön tulee ilmoittaa

hankintailmoituksessa tai tarjousasiakirjoissa kaikki tekijät, joita se tulee käyttämään tarjousten vertailussa. Tämän vuoksi myös valintaperusteiden alakriteerien pisteytys on ilmoitettava ennakkoon, mikäli niillä on vaikutusta tarjousten vertailuun. (Pekkala & Pohjonen 2015, 487.)

### **3.4 Tarjousten vertailu**

Vertailuperusteita tulee käyttää tarjousten vertailussa siten, että tarjouksia on verrattava jokaista vertailuperustetta käyttäen. Hankintapäätöksessä tulee perustella perusteiden soveltaminen tarjoukseen. Hankintayksikön tulee selvästi ilmoittaa kaikkien tarjousten osalta, miten niitä on arvioitu kunkin vertailuperusteen osalta. Mikäli tarjouksille on annettu toisistaan poikkeavia pisteitä, tulee vertailussa ilmoittaa, mihin piste-erot perustuvat. Tarjousten vertailussa voidaan ottaa huomioon vain tarjouksissa esitetyt tiedot. (HE 50/2006 vp, 106.) Hankintayksikön käyttämien vertailuperusteiden tulee olla tarpeeksi yksityiskohtaisia ja niiden on liityttävä siihen ominaisuuteen tai seikkaan, jota vertailuperusteella halutaan osoittaa. Vertailuperusteet on myös ilmaistava niin selkeästi ja ymmärrettävästi, että alalla ammattimaisesti toimivat yritykset pystyvät ymmärtämään ne samalla tavalla. (Pekkala & Pohjonen 2015, 496.)

Vertailuperusteina on syytä käyttää sellaisia seikkoja, jotka ovat mitattavissa ja joiden perusteella voidaan arvioida tarjouksen suoritustasoa hankinnan kohteen määrittelyyn sekä tarjousten hinta-laatusuhdetta. Tällä tavalla tarjousten vertailu ei muodostu hankintayksikölle liian työlääksi tehtäväksi. (HE 50/2006 vp, 106.) Mikäli vertailuperusteita pisteytetään, tulee kaikki pisteytykseen vaikuttavat perusteet ilmoittaa hankinta-asiakirjoissa. Muita vertailuperusteita ei saa enää tarjousten vertailuvaiheessa käyttää. Vertailuperusteita painotettaessa ilmaistaan tarjoajille, kuinka tärkeänä hankintayksikkö pitää tiettyjä vertailuperusteita. (Pekkala & Pohjonen 2015, 496.)

Tarjousten vertailussa hankintayksikkö ei saa ottaa huomioon muita vertailuperusteita, kuin niitä jotka se on hankinta-asiakirjoissa nimenomaisesti ilmoittanut. Myöskään hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitetuista vertailupe-

rusteiden painotuksista ja tärkeysjärjestyksestä ei saa poiketa tarjousten vertailuvaiheessa. Vaikka hankintayksikkö huomaaisi tarjousten vertailussa jossakin tarjouksessa seikan, joka olisi edullinen ja hankinnan kannalta tarkoituksenmukainen, se ei voi käyttää sitä tarjoajan eduksi, jos sitä ei ole etukäteen ilmoitettu hankinta-asiakirjoissa. Vertailutyömäärän pitämisen kohtuullisena kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteita ei kannata laatia liikaa. Sopiva määrä on kolmesta viiteen kappaletta. Vertailuperusteet kannattaa laatia myös mahdollisimman täsmällisesti, että tulkinnanvaraisilta tilanteilta vältytään. (Pekkala & Pohjonen. 2015, 475–476)

Jos hankinnan vertailuperusteena on vain hinta, vertailussa riittää yksinkertainen laskelma siitä, mikä tarjouksista on hinnaltaan edullisin. Mikäli hintavertailu koostuu useista eri hintakomponenteista, tulee hankintayksikön muistaa ottaa vertailussa huomioon kaikki kokonaishintaan vaikuttavat komponentit. (Aalto-Setälä, Aine, Lehto, Parikka, Petäjänniemi-Björklund, Stenborg & Virtanen 2008, 769.) Markkinaoikeus on käsitellyt edellä mainitun kaltaista tapausta ratkaisussa MAO 55/07 56/07. Kyseisessä tapauksessa hankintayksikkö ei ollut ottanut tarjousvertailussa huomioon tarjouspyynnössä edellytetyn huoltopalvelun lisähintaa. Tämä ei ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua hankintamenettelyssä.

Tarjousvertailua tehtäessä hankintayksikkö saattaa havaita tarjoajan tehneen virheitä hintoja syöttäessään. Yleensä hankintayksikkö ei saa muuttaa virheellisiä hintoja alas- tai ylöspäin, lukuun ottamatta ilmeisiä kirjoitusvirheitä. Epäselvissä tilanteissa hankintayksikkö voi olettaa tarjoajan tehneen tarjouksen tarjouspyynnön vaatimuksien mukaan. Hankintayksiköllä voi kuitenkin olla velvollisuus ottaa tarjousvertailussa huomioon esimerkiksi veroedut tarjoajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Mikäli kahdella tarjoajalla on tarjousvertailussa täysin sama kokonaishinta, jonka perusteella tarjouskilpailu ratkaistaan, voi hankintayksikkö ratkaista kilpailun arpomalla. Tällaisissa tilanteissa tarjouksissa ei tule olla muitakaan eroja. Mikäli tarjoukset eroavat toisistaan esimerkiksi joiden hintakomponenttien osalta, voidaan näitä eroja käyttää hyväksi vertailussa. (Aalto-Setälä ym. 2008, 770–773.) Tämä käy ilmi myös markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 197/04. Ratkaisussa kahdella tarjoajalla oli

täsmälleen sama kokonaishinta. Hankintayksikkö ratkaisi asian alhaisemman tuntiveloitushinnan perusteella. Hankintayksikkö ei markkinaoikeuden mukaan ollut toiminut hankintaohjeiden vastaisesti.

## 4 Pohdinta

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten vertailuperusteet tulisi määritellä julkisissa hankinnoissa, että niitä ei käytetä hankintasäännösten vastaisesti. Opinnäytetyössä pyrittiin selvittämään myös, millä tavalla vertailuperusteita tulee käsitellä lopullisessa tarjousvertailussa. Näiden kysymyksien selvittämiseen käytettiin lähteinä voimassa olevaa lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta. Julkisia hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista, eli hankintalaki. Kyseinen laki antaa myös suuntaviivat vertailuperusteiden määrittelyyn ja käyttämiseen mutta lain määritelmät ovat melko avoimia ja jättävät paljon harkintavaltaa lain soveltajille. Tämän vuoksi oikeustapausten ja oikeuskirjallisuuden avulla pyrittiin selvittämään, millä tavalla lainsäädäntöä tulee käytännön tilanteissa oikeasti soveltaa.

Hankintoihin liittyvä lainsäädäntö perustuu hankintadirektiiviin 2004/18/EY ja erityisalojen hankintadirektiiviin 2004/17/EY. Näiden direktiivien säännöksiä tulee soveltaa EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa kansallisen lainsäädännön lisäksi. Kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tulee noudattaa kansallista lainsäädäntöä. Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa lainsäädäntöä ei tarvitse noudattaa. Useimmilla hankintayksiköillä on omat hankintaohjeet, joita näissä hankinnoissa noudatetaan. Direktiivien säännökset, kansallinen lainsäädäntö ja hankintaohjeet ovat kuitenkin pääasiassa samanlaisia, eikä niiden soveltamisessa käytännössä ole suuriakaan eroja. Sääntely lievenee hieman, mitä pienempi hankinnan arvo on, mutta periaatteet pysyvät samoina. Tämä helpottaa hankintayksiköiden toimintaa, kun kaikissa hankinnoissa on mahdollista toimia samojen periaatteiden mukaan. Sääntely täytyy tietenkin ottaa huomioon tilannekohtaisesti. Tämä tuo tiettyä turvaa myös tarjouskilpailuihin osallistuville tarjoajille, koska he voivat luottaa siihen, että esi-

merkiksi tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet toteutuvat riippumatta hankinnan arvosta.

Hankintayksikön tulee päättää hankinnan kohdetta määrittelevät vertailuperusteet hankinnan valmisteluvaiheessa. Vertailuperusteet tulee ilmoittaa tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa. Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytettäessä vertailuperusteet ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa. Näitä vertailuperusteita ei voi enää muuttaa kesken tarjouskilpailun ilman tarjouspyynnön korjaamista. Myös valittujen vertailuperusteiden painotus ja pisteytys tulee ilmoittaa hankinta-asiakirjoissa. Hankintayksikkö ei voi enää tarjouskilpailuun saapuneiden tarjousten vertailuvaiheessa ottaa huomioon uusia vertailuperusteita, vaikka niistä koituisikin hankintayksikölle esimerkiksi taloudellista hyötyä. Tämä kannustaa hankintayksiköitä suunnittelemaan hankintojaan ja niihin liittyviä vaatimuksia tarkemmin. Hankintayksikön tulee pohtia, miten se arvostaa eri hankinnan omaisuuksia. Tästä syystä myös markkinoiden tuntemuksen merkitys korostuu julkisia hankintoja suunniteltaessa. Vertailuperusteiden ilmoittaminen etukäteen esimerkiksi tarjouspyynnössä helpottaa tarjoajien toimintaa. Tarjouspyynnön tai hankintailmoituksen tietojen avulla tarjoajat tietävät tarkalleen mitä hankintayksikkö tarvitsee ja arvostaa sekä osaavat ottaa nämä tiedot huomioon tarjouksia tehdessä. Tarjoajien tasapuolisuutta myös edistää se, että muita, kuin hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuja vertailuperusteita ei saa ottaa huomioon vertailussa.

Hankinnan kohteen teknisiä eritelmiä määriteltäessä hankintayksikön tulee ottaa huomioon hankintalain 44 § ja 45 §. Näiden mukaan hankintayksikkö ei saa teknisten eritelmien määrittelyllä tarpeettomasta rajoittaa kilpailua ja teknisten eritelmien tulee mahdollistaa kaikille tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun. Esimerkiksi määriteltäessä teknisisiä eritelmiä erilaisten standardien perusteella, tulee hankintayksikön hyväksyä tarjoajilta myös muunnelliset selvitykset standardien vaatimusten täyttämistä, kuin standardien todistukset. Tästä hyötyvät sekä tarjoajat että hankintayksiköt, koska tarjoajat eivät jää kilpailun ulkopuolelle, kun voivat luotettavasti korvata vaatimukset muilla vastaavilla ja näin hankintayksiköt voivat saada tarjouksia useammilta tarjoajilta.

Hankintalain 44 §:ssä on kielletty käyttämästä hankinnan kohteen teknisenä eritelmänä viittausta tiettyyn tavaramerkkiin, patenttiin, tuotantomenetelmään, alkuperään tai tuotetyyppiin tarjoajia suosivalla tai syrjivällä tavalla. Viittausta voidaan käyttää, mikäli hankinnan kohdetta ei muuten pystytä tarpeeksi selkeästi erittelemään. Tällöinkin viittauksen perään on lisättävä ilmaisu ”tai vastaava”. ”Tai vastaava” ilmaisu ei myöskään aina ole riittävä, mikäli hankintayksikkö vaatii tarjottavan tuotteen täyttävän kiistatta esimerkkituotteen ominaisuudet. Tämä käy ilmi esimerkiksi markkinaoikeuden päätöksestä MAO 246:16. Tälläkin säännöksellä pyritään käyttämään markkinoiden kilpailutilanne ja julkiset varat mahdollisimman hyvin hyödyksi. Tarjoajille tämä mahdollistaa useiden erilaisten teknisten ratkaisujen tarjoamisen ja hankintayksikölle mahdollisuuksia toteuttaa hankinta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja saada hankinnan ratkaisuun mukaan monipuolisempia tarjouksia. Joissain tilanteissa hankintayksiköt tosin haluaisivat nimenomaisesti esimerkiksi jonkin tietyn tavaramerkin tuotteita, mutta eivät voi niitä tämän säännöksen vuoksi hankkia ilman hyviä perusteita. Tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksikön on hankintaa suunnitellessaan pohdittava, mitkä ovat oleellisia asioita teknisten erittelyjen määrittelyssä ja tuoko esimerkiksi tietyn tavaramerkin tuotteiden käyttö hankintaan ehdottomia etuja vai ovatko hankinnan tavoitteet saavutettavissa myös muilla tuotteilla.

Hankintayksiköt voivat käyttää teknisinä eritelminä myös erilaisia ympäristöön, yhteiskuntaan, sosiaalisuuteen ja innovaatioihin liittyviä vaatimuksia (Pekkala & Pohjonen 2015, 358). Nämä vaatimukset voivat esimerkiksi koskea asianosaisen yleisön huomioon ottamista. Näidenkin vaatimusten tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tasapuolinen kilpailu. Näiden vaatimusten käytöllä hankintayksiköt pystyvät toteuttamaan esimerkiksi hankintastrategioissaan määriteltyjä arvoja, kuten vaikkapa terveyteen, energiansäästöön, työllisyyteen tai digitalisaation edistämiseen liittyviä arvoja. Näiden vaatimusten käytön mahdollistamisen vuoksi hankintayksiköiden tulisi suunnitella hankintojaan perusteellisesti, että niistä saataisiin hankittua kaikki mahdollinen hyöty.

Vertailuperusteiden käytön tarkoituksena on kuvata hankintaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja yksityiskohtaisesti. Hankintayksikkö pyrkii osoittamaan vertailuperusteiden avulla tarjoajille, mitä se on hankkimassa, Se, mitä

vertailuperusteita hankinnan kuvaamiseen käytetään, on hankintayksikön harkinnassa. Vertailuperusteet voivat koostua useista eri osatekijöistä. Vaikka vertailuperusteiden käyttö onkin hankintayksikön omassa harkinnassa, tulee niiden pääsääntöisesti liittyä hankinnan kohteeseen. Hankintalain 72.1 §:n mukaan vertailuperusteiden tulee olla syrjimättömiä, objektiivisia ja niiden tulee mahdollistaa tarjousten tasapuolinen arviointi. Ne eivät myöskään saa olla niin yleisluontoisia, että ne antavat hankintayksikölle rajatonta valinnanvapautta tarjousten valinnassa, mikä käy ilmi esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisusta MAO 180/04 ja MAO 279/09. Hankintayksikkö ei voi, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, käyttää tarjouksen vertailuperusteena tarjoajan kelpoisuuteen liittyviä tekijöitä. Käytettävillä vertailuperusteilla tulee pääsääntöisesti olla myös taloudellista merkitystä hankintayksikölle.

Näillä edellä mainituilla vaatimuksilla pyritään varmistamaan se, että julkiset hankinnat suoritetaan hankintalain tavoitteiden mukaisesti. Hankintayksiköiden kannalta kyseiset vaatimukset aiheuttavat hieman pohtimista vertailuperusteiden määrittämisessä, sillä kaikkien näiden vaatimusten laiminlyömisestä markkinaoikeus on tehnyt ratkaisuja hankintayksiköitä vastaan. Kuitenkin, kyseiset vaatimukset huomioon ottamalla hankintayksikkö pystyy muokkaamaan vertailuperusteistaan sellaiset, että ne varmasti käyttävät markkinoilla vallitsevan kilpailutilanteen hyödyksi ja ovat varmasti hankinnan kannalta olennaisia. Tällä tavoin hankintayksiköllä on mahdollisuus löytää markkinoita hintalaatusuhteeltaan parhaat ratkaisut hankinnan toteuttamiselle. Kyseisten vaatimusten ollessa hankintayksikön tiedossa jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, myös hankintaprosessi käy sujuvammin. Tietenkään kaikkien vaatimusten noudattaminen vertailuperusteiden määrittelyssä ei ole aina helppoa. Jotkut hankintayksikön mielestä olennaiset, esimerkiksi maantieteelliseen sijaintiin liittyvät, perusteet voidaan katsoa syrjiviksi, mikäli niille ei ole riittävästi perusteita.

Hankintalain 62 §:n mukaan tarjousten vertailussa hankintayksikön on valittava tarjous, joka on mainittujen vertailuperusteiden mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tarjousten vertailussa hankintayksikön on vertailtava kaikkia tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ilmoitettuja vertailuperusteita. Muita vertailuperusteita ei saa ottaa huomioon. Mikäli vertailuperusteita

on pisteytetty ja tarjousten välisissä pisteissä on eroja, hankintayksikön tulee ilmoittaa, mihin mahdolliset piste-erot tarjousten välillä perustuvat. Tällä pyritään edistämään hankintojen avoimuutta ja osoittamaan tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Tässäkin tapauksessa hankintojen suunnittelu korostuu, sillä hankintayksikön on tiedettävä jo vertailuperusteita asettaessaan, millä tavalla se tulee niitä keskenään vertailemaan, eli mikä on vertailuperusteiden keskinäinen tärkeysjärjestys. Vertailun tulosten ja piste-erojen avoimella ilmoittamisella myös tarjoajat voivat saada ideoita oman työnsä kehittämiseen.

Kaiken kaikkiaan opinnäytetyössä tehdyn tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että vertailuperusteita käytetään hankintasäännösten mukaisesti silloin, kun vertailuperusteet ovat syrjimättömiä ja objektiivisia, liittyvät hankinnan kohteeseen, tuottavat pääsääntöisesti taloudellista arvoa hankintayksikölle eivätkä anna hankintayksikölle rajatonta valinnanvapautta tarjouksen valintaan. Myös tarjoajan kelpoisuutta koskevat vaatimukset on pidettävä erillään hankinnan kohteen vaatimuksista, mikäli tämä on hankinnan luonteen kannalta mahdollista. Sama koskee myös hankinnan kohteen teknisiä eritelmiä. Hankintayksikön tulisi pohtia näitä asioita jokaista vertailuperustetta ja teknistä eritelmiä määrittäessään. Opinnäytetyöhön lähteenä käytettyjen oikeustapausten perusteella suurin ongelma vertailuperusteiden käytössä on ollut se, että niillä on syrjitty tiettyjä tarjoajia ja tasapuolista kilpailutusta ei ole mahdollistettu. Tämä voi johtua siitä, että hankintayksiköt eivät onnistu ajattelemaan vertailuperusteen vaikutuksia monista eri näkökulmista hankinnan suunnitteluvaiheessa. Tämä ongelma on ratkaistavissa käyttämällä enemmän aikaa hankinnan suunnitteluun, varsinkin vertailuperusteiden määrittämisestä. Tarjousten vertailussa hankintayksikön on otettava kaikki hankinta-asiakirjoissa ilmoitetut vertailuperusteet huomioon, eikä se voi ottaa uusia vertailuperusteita huomioon enää tarjouskilpailun aikana.

Tarjousten vertailu on suoritettava mahdollisimman avoimesti, eli hankintayksikön tulee ilmoittaa syyt vertailuperusteiden pisteytyksessä ilmeneville eroille. Vertailuperusteiden käyttäminen hankintasäännösten mukaisesti on omalta osaltaan mahdollistamassa sitä, että julkisia hankintoja tehdään hankintalain tavoitteiden mukaisesti, eli käyttämällä julkisia varoja tehokkaasti, edistämällä



laadukkaita hankintoja sekä mahdollistamalla markkinoilla toimiville tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin.

Tätä opinnäytetyötä on mahdollista hyödyntää hankintayksiköissä, kun vertailuperusteita määritetään tai vertailuperusteiden vertailua tehdään. Monien oikeustapausten ansiosta työn avulla saadaan myös hyvä kuva siitä, miten markkinaoikeus suhtautuu erilaisten vertailuperusteiden käyttöön. Tämä tietämys on tärkeää esimerkiksi sellaisissa hankintayksiköissä, joissa osaaminen hankintojen tekemiseen ei ole niin korkealla tasolla. Edellä mainituista syistä myös tarjouskilpailuihin osallistuvien toimijoiden on mahdollista hyödyntää opinnäytetyötä, mikäli he epäilevät, että tarjouskilpailussa on käytetty hankintasäännösten vastaisia menetelmiä vertailuperusteiden osalta.

Useimmista hankinnoista, joissa vertailuperusteita käytetään, ei tehdä valituksia markkinaoikeuteen. Tämä voi johtua siitä, että vertailuperusteita käytetään pääsääntöisesti hankintasäännösten mukaan, mutta myös siitä, että tarjoajilla ei ole osaamista tai halukkuutta viedä mahdollisia epäkohtia eteenpäin. Jatkotutkimuksena aiheeseen liittyen voitaisiinkin tehdä tutkimusta eri hankintayksiköiden käyttämistä vertailuperusteista ja siitä miten näiden vertailuperusteiden käytössä on onnistuttu. Myös uuden, hankintadirektiiviin 2014/24/EU perustuvan hankintalain voimaan tulon myötä voidaan tutkia, miten uusi hankintalaki vaikuttaa vertailuperusteiden käyttöön ja vertailuun. Tosin näillä näkymin, kyseisiin periaatteisiin ei ole tulossa juurikaan muutoksia, joten tältä osin tämä opinnäytetyö on käyttökelpoinen myös uuden hankintalain voimaan tulon jälkeen.

## Lähteet

- Aalto-Setälä, I., Aine, A., Lehto, P., Parikka, J., Petäjänniemi-Björklund, A., Stenborg, M. & Virtanen, P. 2008. Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Aarto, M., Aho, T., Regelin, J., Uotila, J. & Vatanen, T. 2009. Hankintasopimus - Käytännön käsikirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY. Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY. Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU. Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.
- Suomen Kuntaliitto. 2016. Hankintaprosessi.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/Sivut/default.aspx>.  
13.11.2016.
- Suomen Kuntaliitto. 2015. Hankintasanasto.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/ukk/hankintasanasto/Sivut/default.aspx#Julkinen%20hankinta>. 20.11.2016.
- Hankintailmoitukset. 2016a. Hankintailmoitusten tilastot.  
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>. 20.11.2016.
- Hankintailmoitukset. 2016b. Kynnysarvot.  
<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot/>. 13.11.2016.
- Hankintailmoitukset. 2015. Hankintailmoitukset julkiset hankinnat.  
<https://www.hankintailmoitukset.fi/>. 13.11.2016.
- HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.
- HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.
- HE 182/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Komission delegoitu asetus 2170/2015. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta.
- KHO 12.12.2003 T 3202.
- KHO 6.10.2004 T 2514.
- KHO 28.10.2005 T 2786.

KHO 8.3.2013 T 862.

KHO 3.4.2014 T 1046.

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 349/2007.

Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011.

Lukkarinen, S. 2007. Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Talentum Media Oy.

Maankäyttö ja rakennusasetus 895/1999.

MAO 163/03

MAO 180/04.

MAO 197/04.

MAO 154/05.

MAO 185/05.

MAO 17/06.

MAO 55-56/07.

MAO 109/08.

MAO 352/08.

MAO 420/08.

MAO 512/08.

MAO 537/08.

MAO 279/09.

MAO 547/09.

MAO 556/09.

MAO 559/09.

MAO 587/09.

MAO 611/09.

MAO 317/11.

MAO 141/12.

MAO 66/13.

MAO 278/14.

MAO 341-342/14.

MAO 246/16.

Markkinaoikeus. Vuositilastot.

<http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/tilastojajakasitte/lyajat.html>. 15.11.2016.

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2015. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Pohjonen, M. 2002. Julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö. Hamina: Yrityssanoma Oy.

Siikavirta, K. 2015. Julkisten hankintojen perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

TaVM 26/2006 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksessä laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

TaVM 2/2010 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksessä laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen

ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

TaVM 48/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Yhteisöjen tuomioistuin C-31/87.

Yhteisöjen tuomioistuin C-45/87.

Yhteisöjen tuomioistuin C-359/93.

Yhteisöjen tuomioistuin C-513/99.

Yhteisöjen tuomioistuin C-59/00.

Yhteisöjen tuomioistuin C-315/01.

Yhteisöjen tuomioistuin C-368/10.

Yle. 2016. Julkiset hankinnat jäissä siirtymäajan vuoksi: ”Hankinnat tulee jo nyt jakaa pienempiin osiin”. <http://yle.fi/uutiset/3-9294188>. 20.11.